

公募研究シリーズ

④7

公的扶助の機能評価

～東日本大震災被災地での調査研究～

日田 剛

九州保健福祉大学
社会福祉学部 助教

全労済協会

発刊にあたって

本報告誌は、2013年度の全労済協会公募委託調査研究テーマ「絆の広がる社会づくり」で採用となった、「公的扶助の機能評価～東日本大震災被災地での調査研究～」の成果です。

東日本大震災から5年が経過し、災害公営住宅（復興住宅）への入居や住居購入した被災者が増えているといったニュースが取り上げられる一方、いまだ仮設住宅（公営、応急仮設、民間賃貸等）暮らしを余儀なくされる方々が、現在でも約15万2千人（復興庁調べ2016年3月10日現在）いることがわかっています。

阪神・淡路大震災をきっかけに施行された被災者生活再建支援法は2度の改正を経て、東日本大震災でも適用されています。2度目の改正においては所得制限が廃止され、一定規模の被害を受けた場合に等しく定められた額が給付されるようになっています。

一方で、憲法25条に根拠を置いた生活保護法は、公的扶助制度として国民の最低限度の生活を保障する制度であるものの、被災地での運用をめぐる問題は制度の脆弱性と欠陥を露呈しており、東日本大震災下でも義援金や仮払補償金等が収入に認定され、生活保護が停止、廃止された世帯があることが、日本弁護士連合会の調査で明らかになっています。

本研究では、まず公的扶助≒生活保護という一般的な認識に対し、公的扶助に該当する制度が存在する諸外国にも視点を当て、その上で生活保護を含めた広義の公的扶助概念の論証を行い、公的扶助を「国民の申請を受け実施する資力調査で、最低限度の生活水準以下と認定された場合に、最低限度の生活を保障するために租税を財源にした公費負担による、救済的な現金及び現物給付」とし、「災害弔慰金」「義援金」「被災者生活再建支援金」を公的扶助の概念に当てはまるものと定義付け、それらの制度が被災地で実際にはどのように運用されてきたのかを過去の災害被害を含めて明らかにしています。

そして津波の被害が最も大きかった宮城県石巻市の仮設住宅入居者935世帯に対して質問紙調査を行っており、そこでは、現在の生活において、生活資金の不安が最も高く、健康、体調、住宅の確保と最低限度の生活にとって必須項目の全てにおいて不安度が高く表れ、今後の生活の見通しについては、回答世帯のほとんどが変わらないか、悪くなると答えています。現在も仮設住宅に居住している被災者においては、なんらかの金銭給付を受給している世帯の割合は高かったにもかかわらず、満足度に反映されず、生活の不安度は依然高く、そして今後の見通しも暗いことがわかっています。

被災者を支援する各種支援制度は、公的扶助の性質を持ち合わせている一方で、経済的にも厳しい状況である仮設住宅入居世帯といった特定層に対しては、一時的な支援とはなるものの不十分な側面があり、公的扶助の一環としての制度に災害時の救済が盛り込まれることで、長期的に自立を目指した生活設計がしやすくなる、と提言しています。

本報告書が、被災地の情報に触れる機会が減る中、被災地への関心を持ち続けること、復興に向けた継続的な支援を考えていくきっかけとなれば幸いです。

「公募委託調査研究」は、勤労者の福祉・生活に関する調査研究活動の一環として、当協会が2005年度から実施している事業です。勤労者を取り巻く環境の変化に応じて毎年募集テーマを設定し、幅広い研究者による多様な視点から調査研究を公募・実施することを通じて、広く相互扶助思想の普及を図り、もって勤労者の福祉向上に寄与することを目的としています。

当協会では研究成果を「公募研究シリーズ」として順次公表しています。

(財) 全労済協会

1	はじめに	1
1-1	問題の所存と目的	1
1-2	本稿の構成	2
2	公的扶助の概念	3
2-1	公的扶助の成り立ち	3
2-2	公的扶助の国際比較	4
2-3	公的扶助の性質と定義	5
2-4	公的扶助の性質を備えた制度	6
3	被災地における公的扶助のあり方	9
3-1	阪神・淡路大震災における公的扶助の運用	9
3-2	東日本大震災における公的扶助の運用	12
4	宮城県石巻市の仮設住宅入居者への質問紙調査	15
4-1	調査方法と対象	15
4-2	倫理的配慮	15
4-3	分析方法	16
4-4	結果	16
4-5	考察	27
5	東日本大震災被災地の公的扶助機能	29
5-1	被災地での生活保護	29
5-2	東日本大震災での被災者支援制度	29
5-3	公的扶助の試論的考察による提言	30
5-4	本稿の課題	30
	謝辞	31
	参考資料	33
	質問調査内容	33
	参考文献	40

1 はじめに

1-1 問題の所存と目的

残念なことに東日本大震災の被災地以外で震災の情報に触れる機会は格段に減少している（井上 2015：21）。また、各地から支援を目的に訪れたボランティアで、現在も継続して活動している団体は少ない。それだけ時間の経過とともにフェーズとニーズに変化が見られると捉えられなくもないが、被災地へ直接足を運ぶと復興とは程遠い現状が肌身に染みてよくわかる。

戦後最大規模で甚大な被害をもたらした東日本大震災から5年が経過した。復興という言葉は当時から流布し、現在もことあるごとに聞かれる。それはこの言葉が用いられる必要性が高いことを示しており、言い換えれば未だ復興に到達していないということでもある。それどころか5年という歳月は復興を妨げる様々な障壁を顕在化させた。もちろん津波による被害が最も深刻だったのは言うまでもないが、福島原発事故による被害はその安全神話を崩壊させ、この国が各地に抱える原発の計り知れない危険性を浮き彫りにした。加えて被曝から逃れて移住しようにも、不安定な収入からアパートが借りられないといった事態や、警戒区域付近の住民には支援物資も届かない状況も報告されている（下村 2012：26）。

津波の被害が最も大きかった岩手、宮城、福島の3県では災害公営住宅の建設が徐々にではあるが進行している（国土交通省 2015：12）。それに伴い仮設住宅から災害公営住宅へ移る住民が増加すると思われる。しかし実質家賃負担のない仮設住宅からの移転は、新たな家賃負担が発生する災害公営住宅での生活に不安を伴わざるを得ない。だからといって長期間の生活を想定していない構造の仮設住宅では、心身両面にとって多大なストレスを抱えることになる（今野 2014：40）。このように震災から時間が経過していく一方で新たな問題が発生する悪循環に陥っている面があると指摘できる。この悪循環を加速させる一つの要因は「貧困」ではないかとの仮説を立てた。津波によって家や車を流された被災者でも経済力があれば家を再建し、車を購入することができる。仮設住宅で生活続ける被災者には単身世帯、および高齢の夫婦世帯が多い傾向にあり、経済的にもかなり困窮していることが知られている（大竹・坂田 2014：131）。

復興には何が必要か、それは復興の具体的な「姿」を明確にすることが必要であるが、一つはっきりしているのは個人の生活再建なくして復興はあり得ないということである。それでは問いを改め、個人の生活再建には何が必要か。身も蓋もないが経済力がなければ生活は成り立たない。地縁や血縁による支援は重要であるが、それのみに依存した生活を継続するのは難しい。

わが国には生活保護をはじめとした公的扶助制度が整備されている。憲法25条に根拠を置いた生活保護法は国民の最低限度の生活を保障することを明記している。しかし、被災地での運用をめぐる問題は制度の脆弱性と欠陥を露呈した。東日本大震災下でも義援金や原発事故の仮払補償金が収入に認定されて、生活保護が停止、廃止された世帯があることが日本弁護士連合会の調査で明らかになった（日本弁護士連合会：2011）。

ただでさえ震災による未曾有の被害を被った被災者は平時の生活から乖離することになる。そのようなときにわが国の公的扶助は最低限度の生活を支え、自立を促進しているのだろうか。この疑問が今回の調査に向かう要因となった。公的扶助を概観し、特に被災地での公的扶助のあり

1 はじめに

方を検証し報告する。

1-2 本稿の構成

本報告書は、まず第2章で公的扶助についての概念整理を試みる。わが国では生活保護が公的扶助そのものと捉えられており、公的扶助についての概念を論じた研究はほとんど見当たらない。そこで公的扶助に該当する制度が存在する諸外国にも視点を当て、その上で生活保護を含めた広義の公的扶助概念の論証を試みる。広義の公的扶助の概念から、どの制度が公的扶助に当てはまるかを抽出して、それらの制度の具体的な機能を確認する。

第3章では公的扶助制度が被災地で実際にはどのように運用されてきたのかを過去の災害被害を含めて明らかにする。主に阪神・淡路大震災を取り上げ、東日本大震災時との比較を行い災害被害と貧困の関連性と影響を検証する。

第4章において、津波の被害が最も大きかった宮城県石巻市の仮設住宅入居者に対して行った質問紙調査の結果を分析し考察を行う。以上の調査を踏まえて終章となる第5章で、東日本大震災被災地での公的扶助を評価するものである。

2 公的扶助の概念

わが国で公的扶助が意味するものとは、殆どの場合生活保護法による最低限度の生活保障を指す。しかし広義には社会手当も公的扶助（杉村 2007a：887）に含まれており、各種社会保険制度と合わせて社会保障に集約される。つまり、公的扶助はわが国の社会保障を形成する一形態とすることができる。

現在の公的扶助がその理念に照らし、充分機能しているかを評価するためには、理念形成までの成り立ちを見て、性質を抽象化し、既存の制度、政策の何が公的扶助に該当するのか明確にする必要がある。以下、先行研究をもとにそれらを明らかにする。

2-1 公的扶助の成り立ち

公的扶助という言葉が初めて公用語として使われたのは、イギリスにて提出された1909年王命委員会多数派報告であるといわれる（白沢 1978a：206）。そのなかに公的扶助の原語である public assistance が用いられた。ラテン語に語源を持つ public（公の）と、assistance（手伝い、援助）が合わさり、公的扶助となったのである。

制度としての公的扶助は、イギリスのエリザベス救貧法から、王命委員会多数派報告後に改正を経て救貧法が成立した一連の流れに、その源流をみることができる。税によって公的に飢えを救済する制度ではあったが、当時貧困の原因は個人の生活力の欠如という自己責任論が支配的であった。そのため差別的な色彩が強く、救済の対象となっても強制労働に従事させられ、劣等処遇の原則により最下層の貧困労働者よりもさらに低次元の生活を強いられた。救済の対象となる者にはスティグマ（恥の烙印）が付与され、差別や偏見を助長した。このように公的扶助の源流には、現代の公的扶助の理念とはかけ離れた背景があったことがわかる。ただ、租税を財源とする点において公的扶助の先駆けとも指摘される（杉村 2007b：884）。

産業革命以後、資本主義経済の台頭に伴い、経済的な不況による貧困が深刻化する。もはや個人の責任として貧困を捉えることができない状況から、社会的な問題と位置づける契機が生まれた。このような背景は、貧困問題を国家の責任において解決する流れへと繋がり、社会調査を経て近代的な公的扶助制度の登場を促進した。

世界で最初に法律として公的扶助を制定したアメリカでは、公的扶助に加え、社会保険、社会福祉が社会保障に統一されて、1935年に社会保障法（Social Security Act）が形成された。この社会保障法にも公的扶助（public assistance）が使用され、GHQによってわが国にも導入された（岸 2001a：11）。第二次大戦後の先進諸国における社会保障はおおむね社会保険と公的扶助、社会福祉、公衆衛生で形成される。ただし、社会保障の成り立ちや性質は各国によって様相が異なる。そのため一概に社会保障を規定することは困難であり、社会保障の一形態である公的扶助の内容も厳密に統一されているとはいいがたい（右田 1978：129）。また、岩田は「公的扶助のあり方や他の政策との線引きの仕方は、時代によって変化し得るし、変化するのが普通である」（岩田 2012a：34）と指摘する。ただ、貧困は社会的原因に根ざすものとする見解は、社会保障制度が発達した各国において一般的である（岸 2001b：16）。

2 公的扶助の概念

それではわが国の公的扶助についてはどうか。第二次大戦後当時、日本各地で飢餓状態が蔓延し、戦前の救護法で対応することは不可能であった。そのような状況からGHQの強い指導により旧生活保護法が成立する。財源こそ国庫負担が8割を占め、残りを市町村、都道府県が負担する構造は一般的な公的扶助に類似する。しかし実際の保護の内容は生活扶助・医療扶助・生業扶助・助産扶助・葬祭扶助の5種類のみで、扶助の程度は勅令によって一方的に定められた。国民には不服を申立てる権限は与えられず、怠惰・素行不良の者は対象から外される欠格条項も存在した。財源の国庫負担という点においてのみ現在の公的扶助と重なる部分が見られるが、戦前救護法体制を色濃く残すものとなり、公的な責任の範囲は極めて限定的であった。よって公的扶助として不十分な制度であったために占領軍総司令部公衆衛生福祉部（PHW）からの圧力もあり新生活保護法の制定へと向かった（白沢 1978b：216）。

2-2 公的扶助の国際比較

1950年に施行された現行の生活保護法は、いうまでもなくわが国の公的扶助の根幹である。この法の目的は「日本国憲法25条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長する」ことである。このような包括的な救済を規定した公的扶助制度は他国と比較しても珍しい。対象は「生活に困窮するすべての国民」であり、稼働能力の有無を対象の条件にしない。公的扶助制度が整備、普及している他の先進国では、稼働能力、年齢層、世帯類型によって異なる公的扶助制度がいくつか存在する。ここではイギリス、ドイツ、フランス、アメリカの公的扶助制度を概観して、わが国と比較をする。

イギリスでは稼働年齢層（18才以上～年金クレジット受給開始年齢未満）を対象にしたユニバーサルクレジットと、61才6ヶ月に達した者に対する年金クレジットが公的扶助の柱となっている。ユニバーサルクレジットはグレート・ブリテン（イングランド、ウェールズ及びスコットランド）居住、また就学中ではないなどの条件が受給に必要である。年金クレジットは最低対象年齢が61才6ヶ月と定められており、ユニバーサルクレジットと同じくグレート・ブリテン居住者が条件として定められている。

ドイツの公的扶助は社会扶助と求職者基礎保障の2本立てで構成されており、とりわけ求職者基礎保障が公的扶助の中心的役割を担っている。社会扶助は主に最低生活費保障の生計扶助と高齢者・障害者に対する高齢者・障害者基礎保障で構成されている。生計扶助の対象者は、稼働能力を有しないことが条件である。高齢者・障害者基礎保障は老齢年金支給開始年齢以上か、疾病、障害のため1日3時間を超える稼働ができないことが条件である。高齢者・障害者基礎保障は子に扶養を求めたくない高齢者の貧困の防止が趣旨に含められている。求職者基礎保障は15才以上から年金支給年齢未満の稼働能力を有する生活困窮者とその家族が対象である。

フランスには8種類の給付を総称した社会ミニマムが公的扶助と位置付けられている。その中に失業、高齢、障害などに対応した7つの手当と、所得が一定額以下の場合に支給される活動的連帯所得手当（RSA「以下RSA」）がある。このRSAは、25才以上か、妊娠中または扶養すべき子がいる場合、世帯所得が一定水準以下である場合に支給される。また、稼働年齢層を社会参加のための活動に参加させることを義務付けている（山本・齊藤・岡村 2013）。

アメリカの公的扶助制度は先述した各国とは特徴がやや異なる。木下は「貧困問題の解決や生

活困窮者の支援」よりも「就労や家族形成を強化」して「福祉依存を減らす」ことに第一義的な目的があると指摘する（木下 2014：62）。1996年に成立した福祉改革法により導入されたTANF（Temporary Assistance for Needy Families）、その他低所得者への医療保障であるメディケイド、65才以上の高齢者や障害者で生活に困窮しているものを対象にした補足的保障所得（SSI）、また、低所得世帯に食料購入用のクーポン券を支給するフードスタンプ等で公的扶助が構成されている。いずれも特徴としては「稼働能力がない」か、あるいは「労働する意欲」が認められなければ公的扶助から排除される。TANFに関しても生活困窮者であれば適用されるというわけではなく、未成年の子がいるか、妊娠中の母親がいる困窮家庭が対象である。しかも連邦補助金は定額であるため財政的な制約があり、一生のうちで利用できるのは60ヶ月（5年）と限定されている。このように各国の公的扶助には年齢層や稼働能力によって、異なる制度がそれぞれに対応する仕組みであることがわかる。

そこでわが国に目を向けると生活困窮者を包括的に対象とした生活保護法は独自の特徴を持っており、世界的にも稀な制度設計になっているとすることができる。1950年の施行以降、若干の制度改正を重ねてはいるものの、生活困窮者を無差別平等に、そして包括的に救済する制度のあり方は継承されている。各種社会保険制度が抜本改革の名の下に何度も改定を重ねた経緯を有するのに対し、同じ社会保障の一つである公的扶助は、連動せずに独立している。なおかつ他の社会保障制度と比較しても、その役割はいまだ大きい。岩田はその理由を、「憲法25条を背負った最低生活保障のアイコンであるとともに、またそのオールマイティ性や包括性によって、強いステイグマの付与にもかかわらず、圧倒的に『頼りになる』」からだとする（2012b 岩田）。つまり生活保護法は憲法第25条の理念を制度として具現化した、強力なセーフティネットであるといえる。以上、生活保護を中心に、公的扶助の成り立ちとその役割を見てきた。次節では公的扶助の性質について整理する。

2-3 公的扶助の性質と定義

岡部によると、各国にみられる公的扶助の共通項として、「①貧困という事実に応じて、給付が行われていること。②国民が、申請あるいは請求権を持っていること。③財源は、国家の歳入によって全額賄われていること。④国家自らの責任において、行政機関を制度化・組織化していること。」が挙げられる。また、公的扶助制度を「国家が、最低生活保障を目的として、貧困状態にある者を対象に、貧困の事実認定を行うための資力調査を課し、公費を財源として行う制度」と規定している（岡部 2014：4）。

岸は社会保険の防貧機能の限界を指摘した上で「社会保険を補足するもの」と位置づけ、各社会保険制度には受給資格があり、受給資格から外れた（落ちこぼれた）人々を支える存在が公的扶助であるとする（岸 2001c：12）。

多くの先行研究では社会保険と比較することで、公的扶助の性質を明らかにしている。社会保険の目的は貧困を予防することであるのに対し、公的扶助のそれは貧困を救済することである。防貧と救貧が決定的な特徴の違いであるが、両制度のより詳細な特徴を比較して性質を明らかにする。

まず両制度の対象であるが、社会保険は被保険者、公的扶助は国民一般である。適用される社会保険に加入していることが前提条件の社会保険制度に対し、公的扶助制度は加入する仕組みを

2 公的扶助の概念

採用していない。ただし、受給の要件として資力調査（ミーンズテスト）が行われ、最低限度の生活を下回っている事実認定を要する。保険方式は保険料という本人の拠出があるが、公的扶助は全額公費でまかなわれるため、本人の拠出はない。給付される水準については、各種社会保険は対応する保険事故（失業、病気、高齢、障害等による所得の減少、喪失）に伴う費用であるが、公的扶助は最低限度の生活を維持するために必要な費用である。社会保険は貧困に陥る前に予防する防貧制度であるのに対し、公的扶助は最低限度以下の生活水準の国民を救済する機能を持つ救貧制度といえる（表1）。

以上のような性質から本稿では公的扶助の性質として、①申請主義、②要資力調査、③最低限度の生活保障、④公費負担、⑤救貧的、を挙げることにする。これらの性質から公的扶助を「国民の申請を受け実施する資力調査で、最低限度の生活水準以下と認定された場合に、最低限度の生活を保障するために租税を財源にした公費負担による、救貧的な現金及び現物給付」と定義する。

表1 社会保険制度と公的扶助制度の特徴比較

	社会保険制度	公的扶助制度
対象	被保険者	国民一般
財源	保険料	公費（租税）
適用要件	加入	資力調査
本人の拠出	有り（保険料、自己負担）	なし
給付水準	保険事故に伴う費用	最低限度の生活を維持する程度
機能	防貧	救貧

2-4 公的扶助の性質を備えた制度

公的扶助の性質が具体的に見えたところで、各制度にその性質が当てはまるのかを検証する。

まず生活保護法については、ここであえて取り上げるまでもなく公的扶助であることは明らかである。では、社会保障を形成している社会手当はどうか。現在、社会手当と呼ばれる給付として、児童手当、児童扶養手当、特別児童扶養手当などがある。これらの制度の特徴を、表1と、先述した定義に照らし合わせて確認する。まず対象者は児童の扶養義務者である。加入要件はない。適用要件に資力調査を課してはいないが、扶養義務者の申請が必要であり、受給には所得制限のある点が公的扶助制度の特徴に近い。本人の拠出はなく、財源は全額公費である。貧困に陥った状況で制度の適用になる訳ではないので、救貧ではなく防貧的な機能を持ち合わせている。ただし、保険方式ではなく公費での負担、児童を扶養する者への包括的な制度という点で、公的扶助に属するとの見方に大きな齟齬はないと思われる。

では、本稿が中心命題として取り上げる被災者への各支援制度の特徴について、東日本大震災時に適用された制度を中心に検証する。内閣府は東日本大震災被災後の経済・生活面の支援、住まいの確保・再建のための支援と世帯単位で受けられる支援を大きく二つに分類し、その中をさらに19項目の意向を聞く形式に分け、合計で43もの支援制度を紹介している（内閣府 2012：3-5）。以下、主に現金給付の仕組みを採用している被災者生活再建支援法（以下「生活再建支援法」とする）、災害弔慰金法、義援金について取り上げる。

生活再建支援法は災害により住宅が全壊、半壊するなどの被害を被った被災者に対して被災者

生活再建支援金（以下「生活再建支援金」とする）を給付する制度である。1998年に制定され、2004年、2007年と改正を経て現在に至る。制度の目的は自然災害による被害からの生活再建と地域の復興である。世帯収入により支給される額に上限が設けられていたが、2007年の改正で世帯収入に関わりなく一定以上の被害を受けた被災世帯に支給されることになった。具体的な適用要件は、自然災害であること（戦争など人為的な大規模被害には適用されない）、一定規模の被害であることの二つである。この一定規模の被害というのは災害救助法の条項に定められた規模の被害や、100世帯以上の住宅全壊被害が発生した都道府県などと決められている。適用世帯は住宅の全壊、半壊、やむを得ない解体、長期間の居住不能状態、大規模な補修が必要等の世帯である。支給金額は最大で300万円、最小で100万円となっている（表2）。被災自治体の窓口へ申請する必要がある、2018年4月10日まで受付は延長されている（山崎 2013a：28-32）。

表2 生活再建支援金の支給額

(単位：万円)

区分		住宅の再建方法	基礎支援金	加算支援金	合計
複数世帯	全壊世帯	建設・購入	100	200	300
	解体世帯	補修		100	200
	長期避難世帯	賃借		50	150
	大規模半壊	建設・購入	50	200	250
		補修		100	150
		賃借		50	100
単数世帯	全壊世帯	建設・購入	75	150	225
	解体世帯	補修		75	150
	長期避難世帯	賃借		37.5	112.5
	大規模半壊	建設・購入	37.5	150	187.5
		補修		75	112.5
		賃借		37.5	75

災害弔慰金法は災害により死亡した遺族に支給される災害弔慰金、障害を負った場合に支給される災害見舞金に分けられる。適用される災害の規模は、厚生労働大臣によって1市町村において住居が5世帯以上滅失した災害と定めている。災害弔慰金の支給対象は配偶者、子、父母、孫、祖父母、同居または生計を同じくする兄弟姉妹である。死亡したのが生計維持者である場合は500万円、それ以外は250万円が支給される。災害見舞金の対象は、常時介護を要するなどの障害を負った（労災1級相当）者で、支給額は生計維持者が障害を負った場合は250万円、その他が125万円である。この制度は、震災や津波などの被害により死亡した被災者遺族に対しての弔意が根幹を成している。手続きは被災地自治体の窓口で必要書類等を提出する必要がある。山崎は、死亡した者によって支給額に差をつけることは「制度の設計コンセプトとして、生計維持者（と位置付けられている者）が死亡した場合の残された世帯に対する所得保障」と捉え、さらに高度経済成長期の家庭像が前提にあることを指し、共働きが当然の現代において「生計維持者」とそうでない者の二分割の制度設計に疑問を呈している（山崎 2013b:35-38）。

義援金は、主に日本赤十字社、中央共同募金会、日本放送協会、NHK厚生文化事業団に寄せられた寄付金を財源にしており、全額被災都道府県の義援金配分委員会から被災者へ支給されている。なお、全国から寄せられた義援金の配分基準と割合は、義援金配分割合決定委員会が決定することになる。この委員のメンバーは学識経験者、被災都道府県、義援金受付団体で構成されている。2015年7月31日現在、15都道府県に3,731億円が配分されている（内閣府 2015）。

2 公的扶助の概念

これまで被災者への支援制度を概観したが、先述した公的扶助の性質を当てはめてみた(表3)。

表3 被災者支援制度に当てはまる公的扶助の性質

	①申請主義	②要資力調査	③最低限度の生活保障	④公費負担	⑤救貧的
生活再建支援法	○	△※	○(住宅の再建)	○	○
災害弔慰金法	○	△※	×	○	○
義援金	○	△※	×	×	○

※資力調査ではないが被害の程度による給付額の違いがある。

いずれも必要書類等を自治体窓口に提出して給付を受けることから、①申請主義は当てはまると考えられる。②要資力調査に関して、生活再建支援法の場合、所得に応じた給付額の上限は2007年改正において取り除かれた。ただし、住宅の被害の程度(全壊、解体、大規模半壊等)によって給付額に差がつけられるため、住宅も資力として加味するならば、住宅の状況を把握するのは資力調査と言えなくもない。よって表には「△」を記した。災害弔慰金法の場合も生計維持者とそれ以外の者で支給額に違いがあり、生計維持者と認定されるには、遺族に収入がないことが条件として定められている。この遺族の収入は年103万円未満で「ない」とみなされる。つまり年額103万円以上の収入があれば生計維持者に加えられ、亡くなった家族は主たる生計維持者には当たらず250万円の支給に留まる。遺族の収入が支給額に影響を及ぼすため資力調査の要素を含んでいると言えるため、やはり「△」を記した。義援金も生活再建支援法、災害弔慰金法と同じく住宅被害、人的被害の程度で支給内容が異なるため、同じく「△」である。

③最低限度の生活保障に関しては、生活保護法がそもそも最低限度の生活を保障しているのかという根本的な問題があるが、そう考えると③の性質自体が成立しなくなる。しかしながら生活再建支援法は住宅の再建が目的である。生活保護に住宅扶助があるように住宅は最低限度の生活には欠かせない。支給による再建は可能か検証が必要ではあるが、最低限度の生活保障という方向性は同じくしていると考えられる。よって生活再建支援法は③最低限度の生活保障の性質に当てはまる。災害弔慰金、義援金は災害被害に対する補償が一側面ではあるが、本来はその名の通り弔意や見舞いが目的であるため③の欄にはそれぞれ「×」を記した。

生活再建支援金、災害弔慰金は全額国庫ではないにしても、④公費負担である。義援金は国民の寄付が財源であるため国の責任による公費負担には当たらない。最後の性質⑤救貧的に関しては、どの支援制度も該当する。なぜなら災害被害が発生して給付されるのが基本であり、災害をきっかけにした生活へのダメージによる困窮を救済する、いわば事後的な給付だからである。

以上見てきたように、被災者への支援制度には公的扶助の性質に合致する特徴があることがわかった。本稿で採用した公的扶助の定義に完全に一致するとは言えないが、まったく異質な制度であるとも言えない。次章以降では、これらの支援制度を広義の公的扶助とした場合、東日本大震災の被災地でいかに機能したのかを検討する。

3 被災地における公的扶助のあり方

被災地での公的扶助の運用を巡っては、その時々で様々な問題が噴出した。例えば伊勢湾台風では災害救助法による生活必需品の給与や住宅修理費の支給等が、生活保護法の他法優先の原理に抵触し、申請を受理しない理由付けとなった（岸 2001d:42）。また阪神・淡路大震災では避難所で支給される食事、衣類によって最低限度の生活が保障されているとみなされたため、同じく他法優先の原理により、避難所からの生活保護申請を受理しなかった（山崎・阿部 2000：97）。翻って東日本大震災も生活保護の運用には多くの問題を抱えていた。この章では本来公的扶助がいかにあるべきかを考える上で有効なヒントを得る目的で、被災地での公的扶助問題に視点を当てる。なお、ここで取り上げる災害は阪神・淡路大震災、東日本大震災とする。その理由は両震災とも大規模自然災害であり資料や先行研究が豊富であること、都市直下型地震の阪神・淡路大震災と津波による広域な被害をもたらした東日本大震災とは災害の様相が異なるにもかかわらず、貧困が被害に影響していると考えられることの2点である。

3-1 阪神・淡路大震災における公的扶助の運用

1995年1月17日に発生した兵庫県南部地震は地震の規模を示す「マグニチュード」は7.3、揺れの大きさを表す「震度」は7を記録し、神戸市を中心に死者、行方不明者合わせて6,437人と莫大な被害をもたらし、阪神・淡路大震災と呼ばれるに至った（神戸市 2011）。この震災の特徴は地震発生時間が午前5時46分と早朝だったこともあり、被災者の死亡場所の86.6%が自宅であった点である。つまり家屋倒壊による圧死が死因のほとんどを占めているということである。また、震災直後の同年1月23日には避難生活者の数はピークに登り、兵庫県、大阪府の小・中学校1,239ヶ所で実に31万9,638人を数えた。その他にも神戸市だけで4,450人が野宿生活を余儀なくされた（朝日新聞社 1996：475）。この避難所での生活が公的扶助制度運用に関する問題を表面化させた。

まず、避難所では食事や衣類が支給されるため、生活保護基準による最低限度以上の生活が保障されているとの理由から申請は受け付けられなかった。この点について批判的な報道が相次いだ。行政は食費や光熱水費などの生活扶助について、避難所では光熱水費の支払いがなく、1日1,200円相当の弁当が支給されていたのだから生活保護基準にはあたらず、医療費は負担金が免除になり医療扶助の必要もなく、避難所生活なので家賃支払いが発生しないため住宅扶助も必要ないとの見解を示した（財21世紀ひょうご創造協会 1995：277）。また、避難所の閉鎖に伴い待機所へ移動させられた被災者も申請は受理されなかった。これは待機所が居宅とは認められず、居宅での扶助が条件である生活保護法の対象にならないという理由からである。他方、震災以前からの被保護者は、避難所生活でも生活保護の受給は継続された。避難所では最低限度の生活が保障されているとするならば、以前からの生活保護世帯は停止、あるいは廃止の措置を取られるはずであるが現実にはそうはならず、矛盾が生じている。

義援金・見舞金は収入認定から除外されており柔軟な対応がなされている。これは次官、局長通達に災害による損害への補償金、保険金、見舞金などは自立更生のために充てられるもので、

3 被災地における公的扶助のあり方

収入認定しないと明記されたことが根拠になっている。除外の際、自立更生に要する費用であることを証明する「自立更生計画書」の提出が条件だったが、実際は形骸化していた。災害弔慰金も自立更生のために当てられる額は収入認定から除外する措置が取られた。一方で自立更生に必要な費用の内容が多様であるため、全額収入認定から除外されるかは個々の事情によって判断された。1998年に生活再建支援法が制定され、阪神・淡路大震災の被災者にも生活再建支援金が給付された。受給した生活保護世帯も自立更生計画書の提出をもって生活再建支援金は収入認定から除外された。

阪神淡路大震災の被害が最も大きかった神戸市では、震災後、市民からの生活保護申請が急増した。(財)21世紀ひょうご創造協会の資料によると、特に著しかった1995年6月、7月は前年同期の4～5割増加している。なお、申請が急増する6月、7月までなぜ半年ほど期間が空いたのか。それは震災によって職を失い、貯金を使い果たした結果、生活保護の申請に踏み切ったケースが6月頃から目立ち始めたからである(神戸新聞 1995)。実際の保護開始件数も前年の1994年と比較して増加している(図1)。

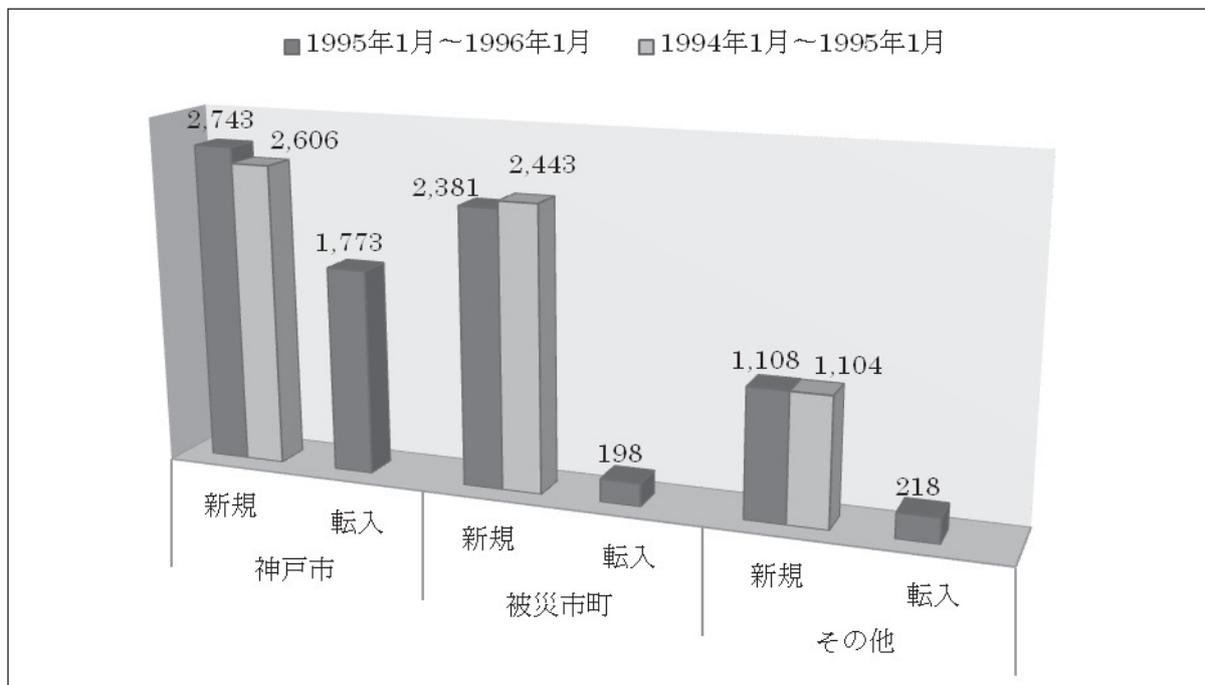


図1 震災後1年間と震災前1年間の生活保護開始件数の比較

しかし、この開始件数の比較には注意が必要である。なぜなら、震災を機に神戸市の仮設住宅へ転入してきた被保護者も加算されており、図1を見ると新規の開始件数は震災後1年が2,743件、震災前1年が2,606件と137件の微増だからである。しかも申請件数は前年同月と比較して4～5割増加しているにもかかわらず実際に開始した件数が微増であった事実は、生活保護運用の問題点を表している。

さらに廃止件数から運用の問題点を掘り下げる。神戸市外に転出したことによる廃止を除く廃止件数は震災前に比べ1,995件も増加している(図2)。1995年2月から3月にかけて廃止が急増しており、前年同期と比較すると2倍から3倍増加している。これは震災によって死亡した被保護者が多く含まれるからだと考えられる。先述したように阪神・淡路大震災による死亡は9割近くが家屋の倒壊による圧死が原因であった。とりわけ被保護世帯の死亡率は高く、全体の死亡率

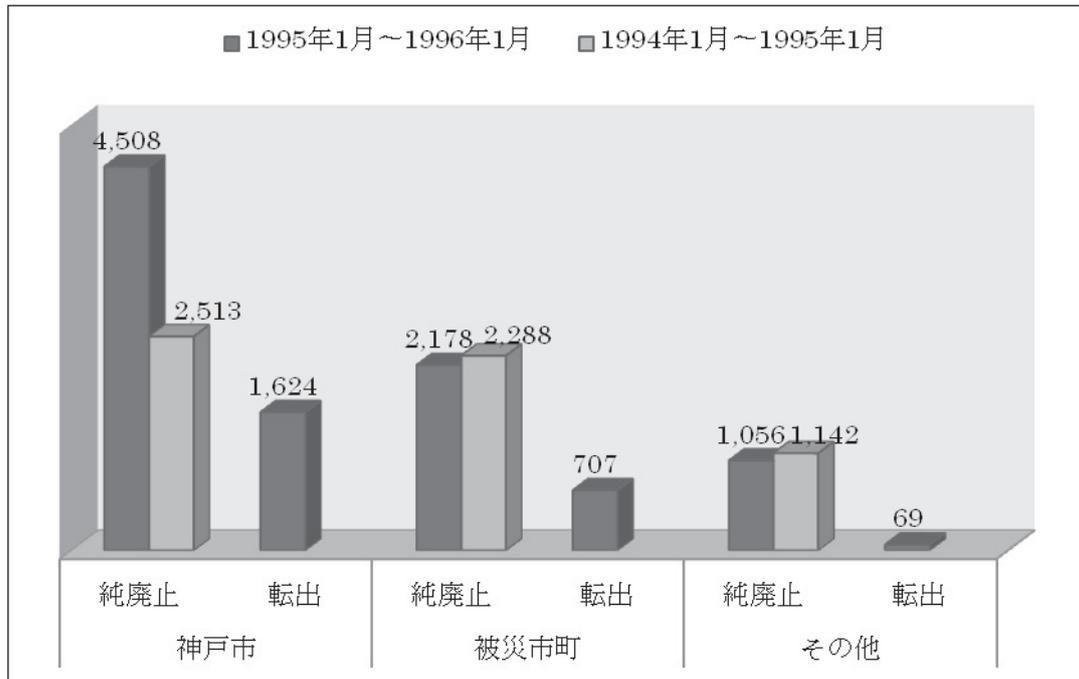
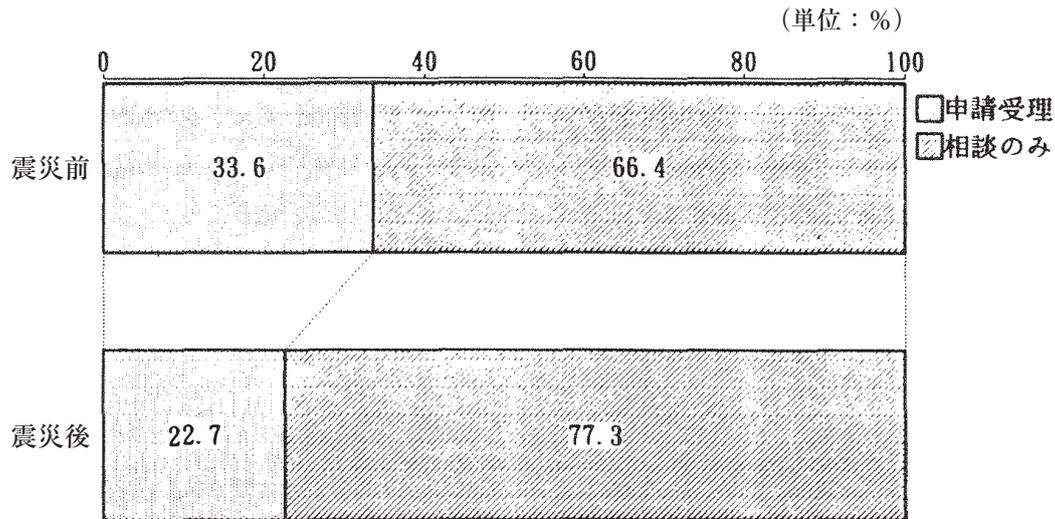


図2 震災後1年間と震災前1年間の生活保護廃止件数の比較

と比較して5倍であることが明らかになった。当時、生活保護世帯の多くが文化住宅と呼ばれる耐震性の低いアパートに住んでおり、これが死亡率の高さに影響していると考えられる。いのうえは死亡率の違いを「建物格差」によるものと指摘したうえで、「地震動とともに瞬時に崩壊し、逃げる暇もなく、それが生活保護世帯における多数の死者につながった」と推測している(いのうえ 2008: 111-113)。加えて震災前後の申請受理率をみると震災後の方が明らかに低下している(図3)。震災前の申請理由で最も多くを占めたのは病気による失職である。ところが震災後は仕事先が直接被害を受けたことによる失職が生活保護相談理由の半数を占めた。そうすると生活保護は次の仕事に就くまでのつなぎが目的となる。しかし、保護の補足性の原理から、持てる資産を活用しなければ原則生活保護は受給できない。一時的なつなぎの生活費として生活保護を申請する被災者は、その期間のためだけに土地や車などの資産を処分するなど考えられなかった。よって相談はするが申請はできないケースが増加した。これが申請数の増加に比して受理率が低下した理由である。

阪神・淡路大震災における生活保護の動向には4つの特徴がみられた。すなわち、①震災前に比較して生活保護の申請件数は増加、②申請受理率は低下、③生活保護開始件数は微増、④生活保護廃止件数は顕著に増加、以上の4点である。そして問題点としては、避難所、待機所での申請不受理、資産活用理由による申請不受理が挙げられる。未曾有の被害を被り生活に困窮したにもかかわらず、公的扶助の要である生活保護法は、柔軟に運用されていたとは言い難いと評価できる。そして生活保護世帯の死亡率の高さを看過することはできない。震災以前からの貧困は被害を拡大させることがわかった。自然災害に対して圧倒的に脆い住環境を最低限度の生活に含めてよいのか、それは今後の検討課題である。

3 被災地における公的扶助のあり方



出典：(財)21世紀ひょうご創造協会

図3 震災前後における生活保護申請受理率の変化

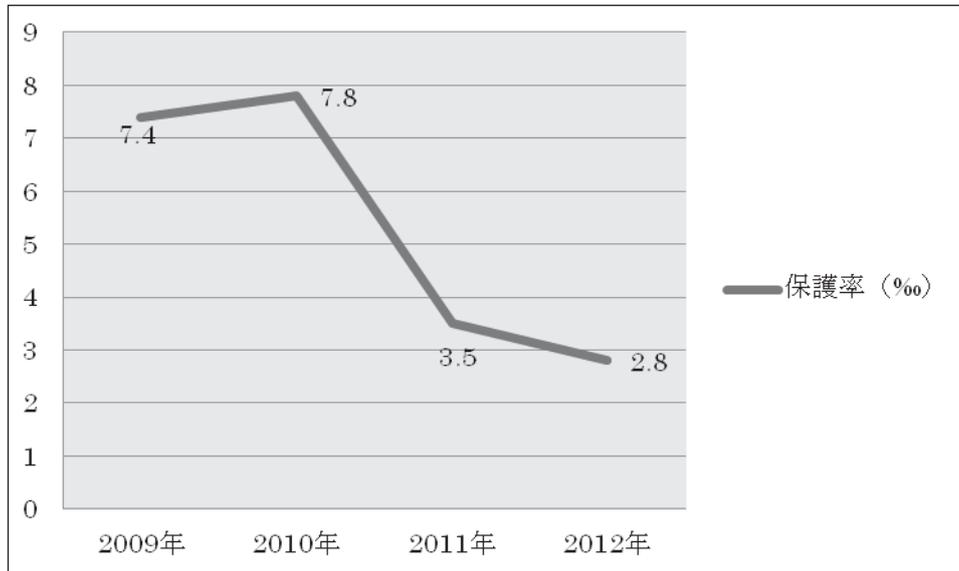
3-2 東日本大震災における公的扶助の運用

東日本大震災は2011年3月11日14時46分に三陸沖を震源として発生し、マグニチュード9を記録した地震が、広範囲に渡って津波の被害をもたらした。災害救助法が適用された自治体は、実に岩手県、宮城県、福島県をはじめ、青森県、茨城県、栃木県、千葉県、東京都、長野県、新潟県と広域であり前代未聞の規模であった(宮城 2015: 5)。しかも2012年4月29日まで、マグニチュード6以上の余震が97回、最大震度4以上の余震が231回も発生している(消防庁 2013)。警察庁の資料によると2015年9月10日現在、死者数15,893人、行方不明者数2,572人(警察庁 2015)であり、さらに福島県の東京電力福島第1原発事故による強制避難、自主避難を含めた避難者数は2015年現在においてもおよそ22万9千人に上る(日本経済新聞 2015)。震災関連の死者数も全国合計3,331人と、戦後最大規模の地震はまさに悪夢のような最悪の被害を広範囲に及ぼしたことがわかる。それでは公的扶助の反省材料を多く生んだ阪神・淡路大震災を経て、東日本大震災では反省が生かされたのだろうか。当時の新聞報道を参考に問題点を概観する。

まず、震災直後から多くの報道によって注目を集めたのは義援金等が収入認定され、保護が打ち切りになった世帯の存在である。義援金などの給付金は自立更生に充てられるものであり、収入認定しないというのが阪神・淡路大震災当時の方針であった。にもかかわらず東日本大震災では被災5県で458世帯が義援金等を収入とみなされ保護が打ち切られた。特に福島県南相馬市は233もの世帯が保護を打ち切られている。なぜこのような事態に陥ったのか。南相馬市によると生活必需品の購入に掛かる額を差し引き、残った額を収入に認定して6ヶ月以上の生活費を確保できたと認められた場合、支給を打ち切ったとのことであった(河北新報 2011a)。また、南相馬市は原発事故の仮払補償金が支給された世帯も多く、その中には生活保護世帯も含まれていたことも起因している。この点について義援金などはそもそも生活再建のために支給されるものであり、生活費とは別物であるとの声も相次いだ(河北新報 2011b)。

一方、厚生労働省社会・援護局保護課長は2011年5月2日付の各自治体民生主幹部局長宛通知(以下、保護課長通知)で、被災者の事情に配慮することを念頭にしつつも、自立更生に充てら

れる額を超えたものについては収入と認めてよいとしている。また、参院東日本大震災復興特別委員会にて当時の細川律夫厚生労働大臣は、義援金等の給付で生活保護の基準を上回るのであれば打ち切らざるを得ないと答えている（岩手日報 2011）。よって南相馬市の対応は決して的外れなものではなく、一応の根拠に基づいているとも考えられる。しかし、2010年に7.8%だった保護率は2011年には3.5%まで下げ、2012年には2.8%と落ち込んだ。



出典：福島県社会福祉課（業務資料）

※% = 千分の一

図4 南相馬市保護率の推移

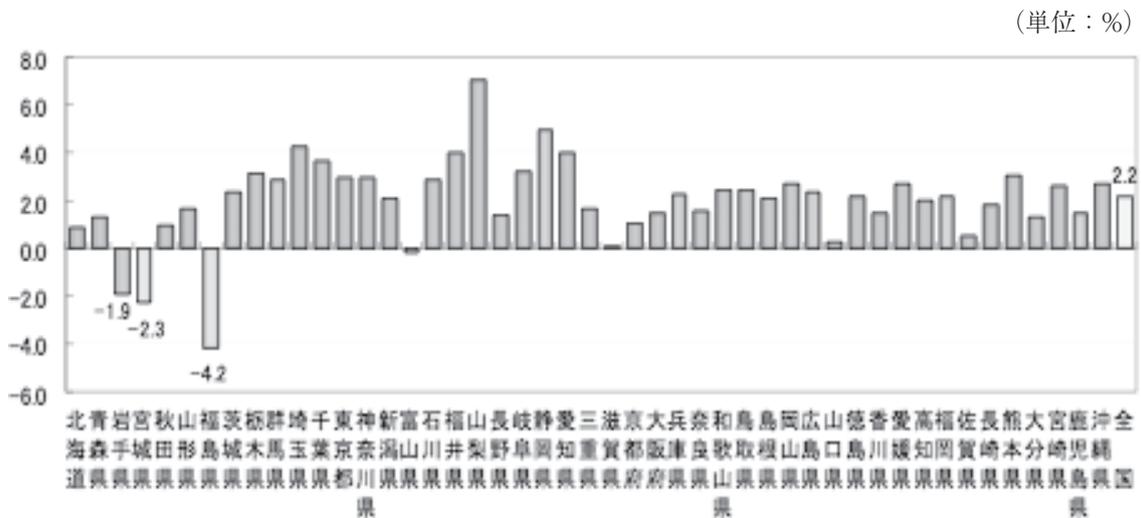
ただし南相馬市とは違った対応をしている自治体もある。例えば岩手県沿岸広域振興局所管地域では自立更生に充てられる額として、生活用品や住宅補修費などを細く積み上げて計上し、収入認定から除外している。いわば生活保護の打ち切りを免れるための応急処置を施し柔軟に対応しているのである。このように自治体によって義援金や仮払補償金の取り扱いについて違いがあり、日本弁護士連合会は「通知の受け止め方が各福祉事務所で異なる」と総括している。たしかに保護課長通知の内容を見ると、「1 義援金等の生活保護制度上の取り扱いについて」には自立更生に充てられる額を超えた場合は収入に認定するようにと明記されているが、「2 自立更生計画の策定について」の(2)には、第1次義援金は包括的に自立更生に充てられる額として計上し、用途についても確認する必要はないとあり、判断がわかなくても仕方のない印象を受ける。さらにいえば、収入認定について結局は自治体の判断に委ねるといった政府の責任回避的な姿勢が垣間見える。結果的に批判を招いた南相馬市の対応も、捉え方によっては保護課長通知に記載されている方針に従って粛々と生活保護行政を進めたとみることもできる。対して福島県は第1次義援金を収入認定しない方針を打ち出し、保護の打ち切り処分の取り消しを求めた住民の審査請求を認める裁決を行うなど、救済の態度を示している（河北新報 2011c）。

それでは、阪神・淡路大震災で問題となった、避難所での生活保護の取り扱いはどうか。2011年3月29日付の保護課長通知「1 保護費の支給事務について」には、避難所での保護費支給は遺漏なく行うことと明記されている。そのため阪神・淡路大震災時のような迷走と混乱は見られなかったようである。ただ岩手、宮城、福島の被災3県は震災前から保護率が低い傾向にあった。これを岩田は「保護率のような形での貧困の表出が阻止されている」と考え、その背景にあ

3 被災地における公的扶助のあり方

る3つの要因を紹介している。一つ目は生活保護を受給することにより、近隣の世帯よりも生活水準が高くなることへの負い目、二つ目は持ち家に住む高齢者世帯の増加、三つ目は自治体の独自施策としての医療費無料化（岩田 2012c：6-7）である。一つ目の理由は未だ近隣住民とのつながりが深い東北農村部、沿岸部の特徴であると考えられる。二つ目は持ち家が資産とみなされ保護受給の足かせになり、三つ目は生活保護の多くを占める医療扶助を、医療費無料化によって実質その必要性をなくしているということである。また、被災3県に関しては2011年3月と9月の保護人員の増減率はマイナスを示している（図5）。これは津波被害のために亡くなった被保護世帯や、先述した打ち切り世帯が保護率を押し下げていると推測される。このようにもともと生活保護の利用に消極的な要因を有する被災3県は、震災後も保護率の上昇どころか下降を示したのである。

阪神・淡路大震災と比較すると、義援金などの収入認定、避難所からの申請受付について違いが見られた。これは前進なのか後退なのか評価は難しい。前進した面もあるが逆に後退した面もあるというのが正しい表現であろう。いずれにしても生活保護を含めた公的扶助が必要性に合わせて柔軟に運用できたとは言いがたいというのは、両震災に当てはまる。



出典：岩手県調査統計課調査「調査分析レポート」No.23-8,2011

図5 2011年3月と9月の被保護人員の増減率

4 宮城県石巻市の仮設住宅入居者への質問紙調査

これまで阪神・淡路大震災と東日本大震災の被災者における公的扶助の運用を比較して見てきた。いずれも運用面において問題が噴出しており、被災者の最低限度の生活保障と自立の促進を担ったのかは疑問である。そこで、実際に公的扶助による給付を受けた被災者が生活再建に向かえているのかを検証する目的で、質問紙調査を実施した。本章では調査の結果を分析し、被災地での公的扶助に関する考察を行う。なお、本章でいう公的扶助には第2章で定めた定義を当てはめ、生活保障に加え生活再建支援金、災害弔慰金、義援金を含むものとする。

4-1 調査方法と対象

本調査の対象は宮城県石巻市のA団地に入居する935世帯（2015年3月1日現在）である。宮城県は東日本大震災による津波の犠牲者が最も多く、中でも石巻市は2015年8月31日現在、直接死、関連死合わせて3,545人（宮城県 2015）であり、宮城県全体の犠牲者数のおよそ3割を占める。そのため仮設住宅も多く設置され、入居者数の規模も大きい。よって公的扶助の適応を受けた被災者も多いと推測して調査対象に選定した。宮城県福祉部生活再建支援課へ質問紙を送付し、生活再建支援課からA団地入居者へ配布した。質問紙に返信用封筒を同封し、郵送によって回収した。調査期間は2015年3月30日から4月24日までとした。回収できたのは145世帯分であり回収率15.5%であった。

質問項目は以下の通りである。

- 問1. 基本属性
年齢、性別、住所（団地）
- 問2. 仮設住宅入居までの経緯
- 問3. 家族について
- 問4. 現在の生活について
- 問5. 今後の生活について
- 問6. 意見・感想
（詳細は資料参照）

4-2 倫理的配慮

宮城県福祉部生活再建支援課に事前に電話連絡を入れ、調査目的と概要を説明して、後日、依頼文書、研究計画書、質問紙を送付した。また、仮設住宅入居者宛ての協力依頼文書も同封した。その内容の中に調査目的、得られた情報は研究以外で使用しないこと、無記名で統計処理を行い個人が特定されないこと、回答は厳重に保管、管理して調査、分析が終了した後は速やかに破棄すること、協力は任意であり、回答の有無をもって不利益を被らないことを明記した。なお、今回の調査に関しては九州保健福祉大学倫理委員会より承認を得た。

4 宮城県石巻市の仮設住宅入居者への質問紙調査

4-3 分析方法

得られた回答をデータ化しSPSS 22を用いて単純集計、クロス集計、 χ^2 検定、相関分析を行った。

4-4 結果

性別は男性68人、女性77人と女性が若干多く見られた（表4）。年齢は70代が49人（33.8%）と最も多く、20代が2人と最も少なかった（図6）。やはり高齢者世帯が割合的にも高いことがうかがえる。

表4 回答者の属性・性別
性別

	度数	パーセント
有効数 男	68	46.9
女	77	53.1
合計	145	100.0

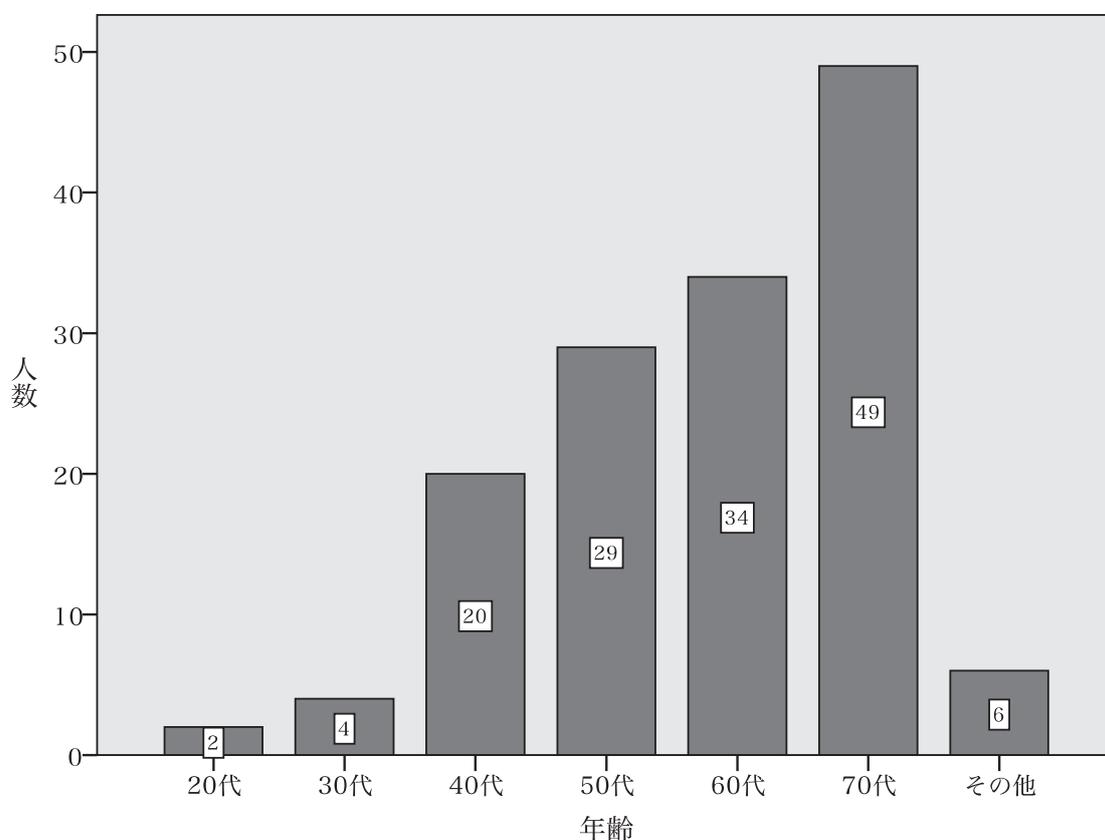


図6 回答者の属性・年齢

震災当時の居住形態としては持ち家が最も多く97世帯（66.9%）、民間の一戸建て賃貸住宅23世帯（15.9%）、民間の賃貸アパート・集合住宅15世帯（10.3%）と続く（図7）。この結果は、持ち家に住む世帯が多いとする東北地方の農村部、沿岸部の特徴と一致する。震災後、被災者は仮設住宅への入居を始めたが、その時期として多いのは2011年7月（23.4%）であった。2011年9月までに入居した人数の割合が高く、全体の67%を占めた（図8）。

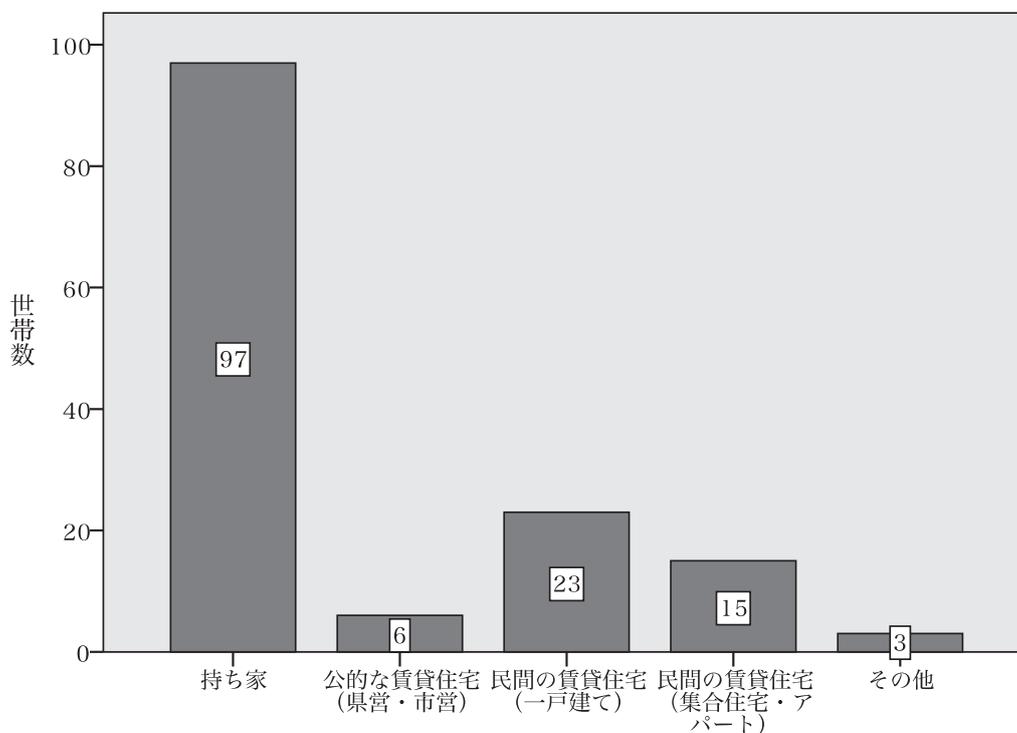


図7 震災当時の住まい

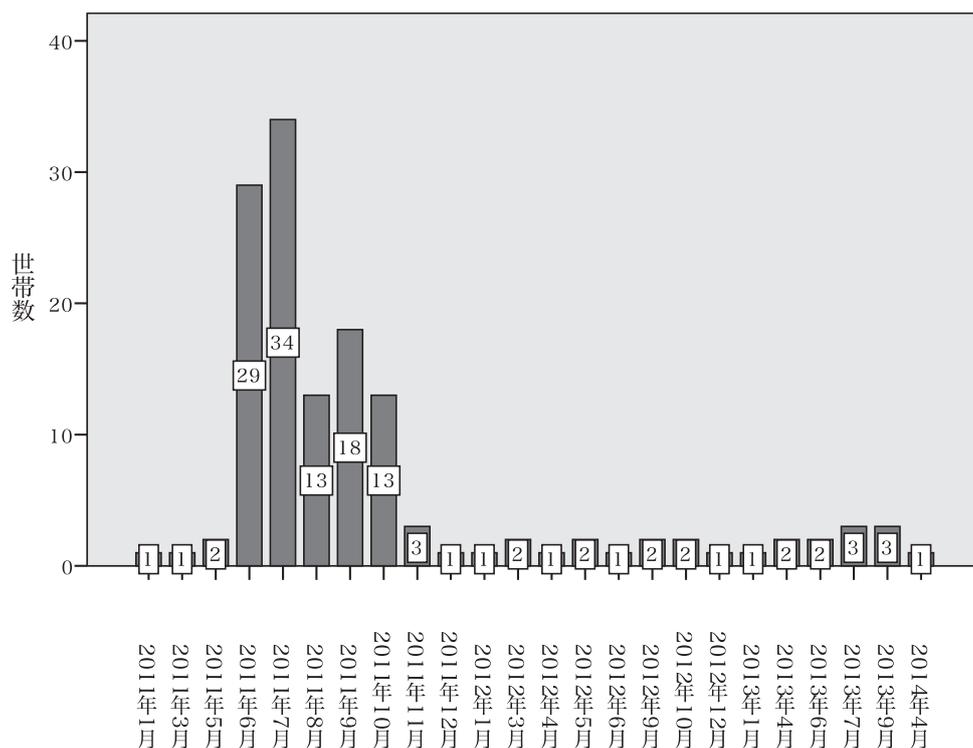


図8 仮設住宅への入居年月

4 宮城県石巻市の仮設住宅入居者への質問紙調査

仮設住宅での同居人数（本人も含む）は2人が最も多く59世帯（40.7%）、1人の単身世帯も48世帯と33.1%を占めており、2人以内の世帯だけで73.8%と高い割合を示している（表5、図9）。同居家族の内訳を見ると、配偶者が最も多く次いで子ども、母親となっている（図10）。

表5 現在の同居人数

同居人数	世帯数	%
1人	48	33.1
2人	59	40.7
3人	22	15.2
4人	2	1.4
5人	7	4.8
6人	4	2.7
無回答	3	2.1
合計	145	100

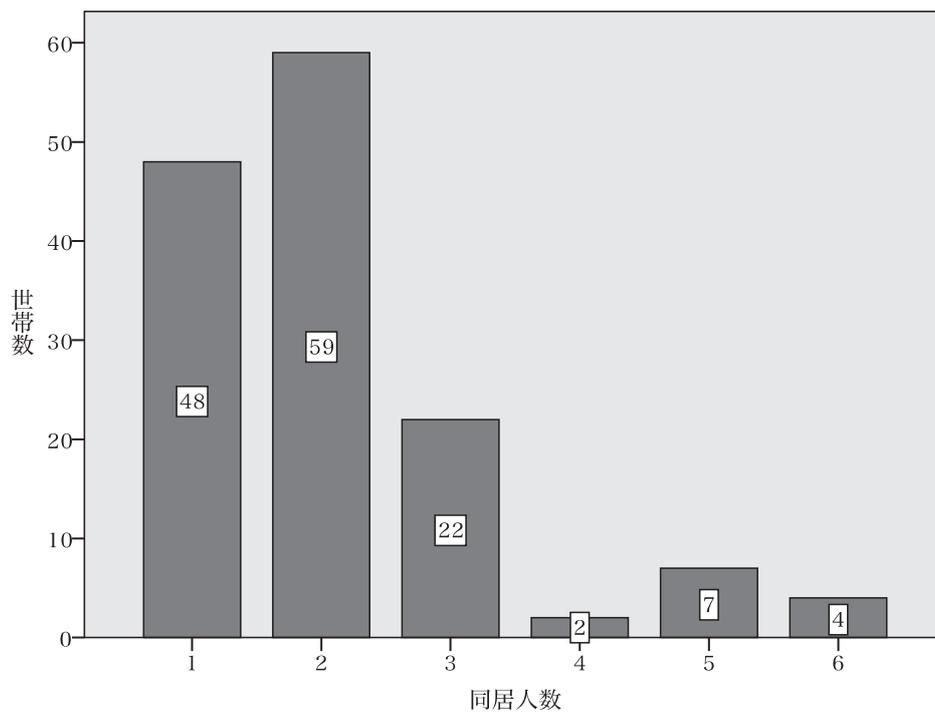


図9 現在の同居人数

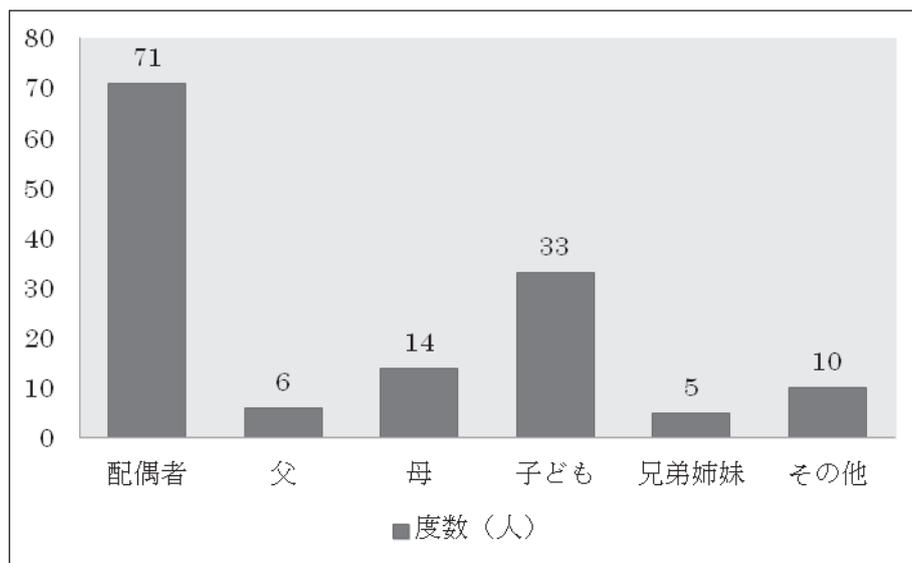


図10 同居家族の内訳

別居家族の有無について尋ねたところ、43世帯（29.7%）が「いる」と回答し、「いない」は97世帯（66.9%）であった。なかでも子どもと別居した世帯が29世帯と最多であった（図11）。

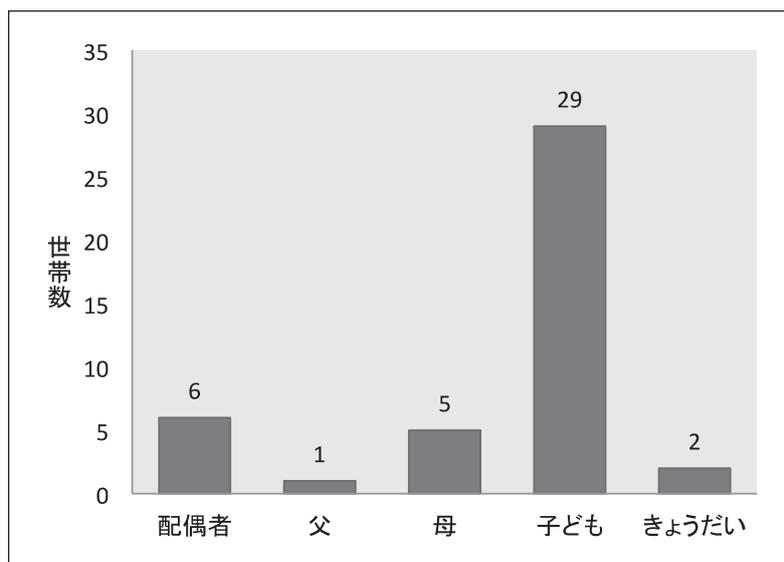


図11 別居家族の内訳

現在の生活資金について複数回答で答えてもらったところ、自分の収入が最も多く、その他（年金）、預貯金、同居家族の収入と続いた。7世帯が生活保護を受給している（図12）。

4 宮城県石巻市の仮設住宅入居者への質問紙調査

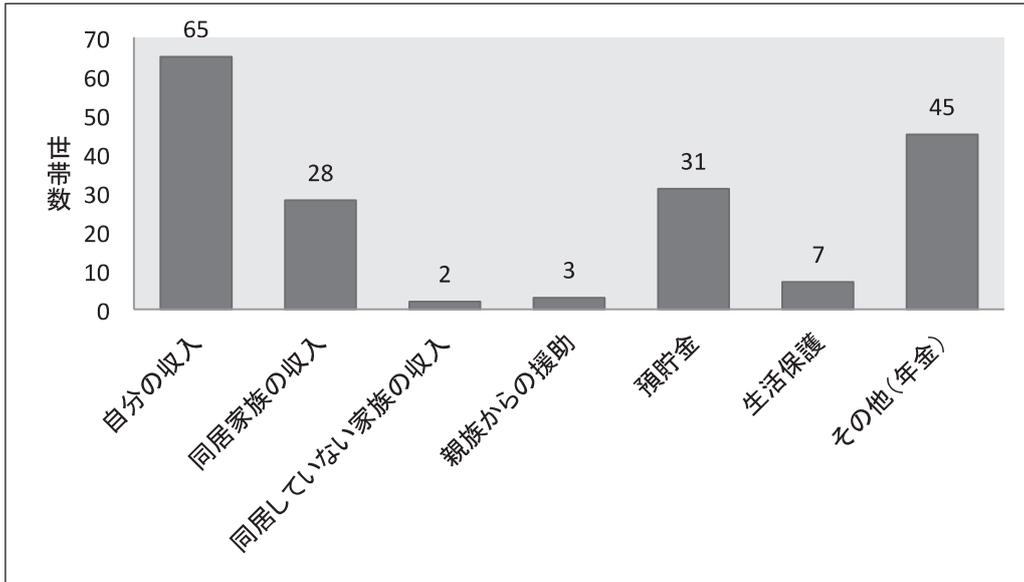


図12 生活資金の内訳

また任意の質問で年間の収入額を尋ね、63世帯から回答を得ることができた。平均はおよそ218万円だが、中央値は180万円、標準偏差143万円とかなり散らばっていることがわかる。また、最小値は0と、まったく収入のない世帯も存在していた。回答世帯の50%が180万円以下の収入で、75%が300万円以下の収入となっている（表6）。

表6 年収データ

度数	有効数	63
	欠損値	82
平均値		218.4921
中央値		180.0000
最頻値		¥120.00万円 ^a
標準偏差		143.01228
分散		20452.512
最小値		0.00
最大値		700.00
パーセンタイル	25	120.0000
	50	180.0000
	75	300.0000

a. 複数ある最頻値のうちの最小値

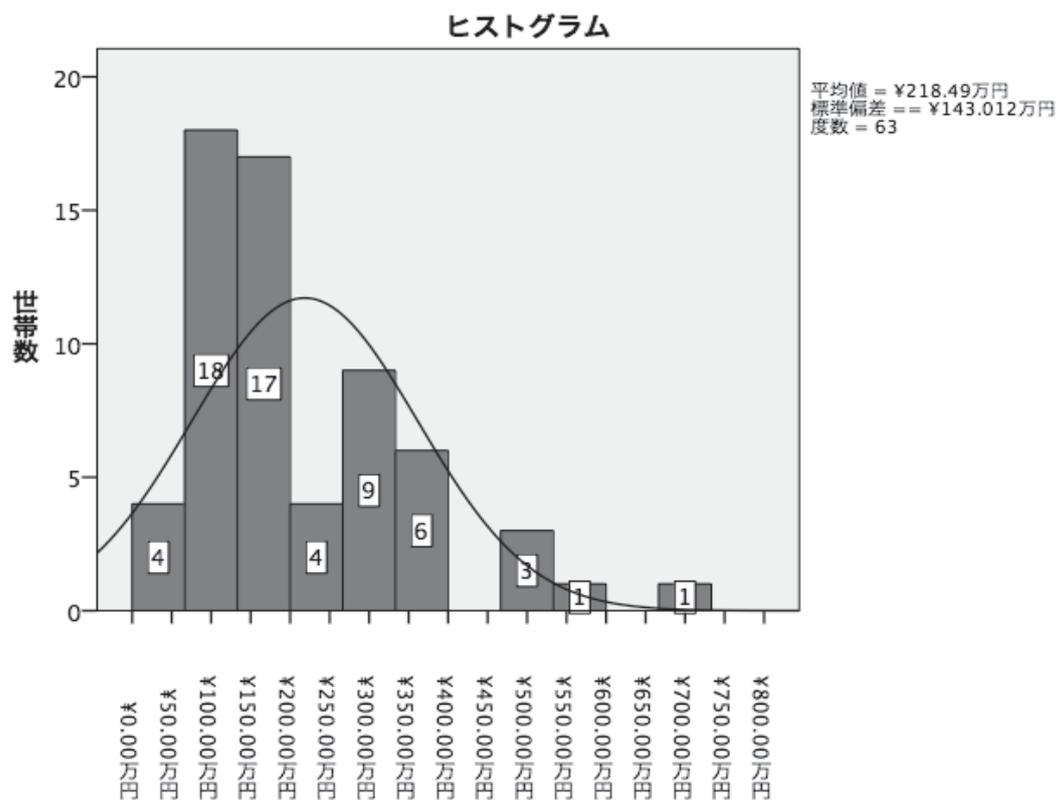


図13 年間収入のヒストグラム (n=63)

図13のヒストグラムに正規曲線を重ねると、左側（低収入）に偏っている傾向が見られる（図13）。実際に震災後、収入が減少したと答えた世帯が101世帯（69.7%）、以前と変わらないのは28世帯（19.3%）、増えたのはわずか4世帯（2.7%）であり、7割の世帯が収入減に陥っている（表7、図14）。その一方で震災後、生活再建支援金、義援金など何らかの金銭給付を受給している世帯が127世帯（87.6%）と高い割合を示している（表8）。

表7 震災後の収入について

震災後の収入	世帯数	%
増えた	4	2.7
変わらない	28	19.3
減った	101	69.7
無回答	12	8.3
合計	145	100

4 宮城県石巻市の仮設住宅入居者への質問紙調査

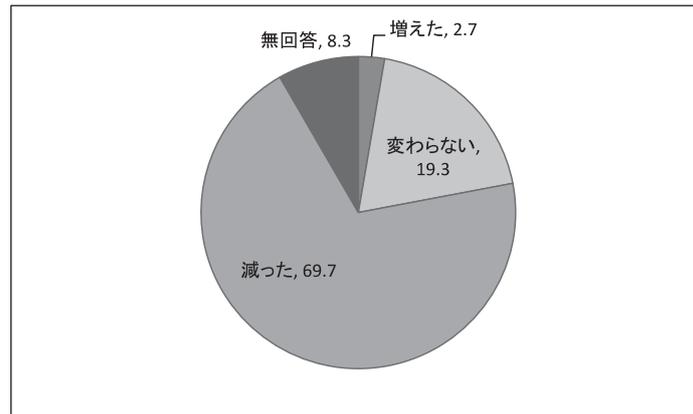


図14 震災後の収入

表8 金銭給付の有無

金銭給付	世帯数	%
あり	127	87.6
なし	8	5.5
無回答	10	6.9
合計	145	100.0

金銭給付の内訳を複数選択で回答を得た結果、全回答数208のうち、義援金が最も多く117、生活再建支援金45、災害弔慰金22と続いた（表9、図15）。その金銭給付について「非常に満足している」、「満足している」を合わせると21世帯、「不満」、「非常に不満」は39世帯であり、「どちらとも言えない」が49世帯で最多であった（図16）。「非常に満足している」、「満足している」を「満足群」、「非常に不満」、「不満」を「不満群」とし（表10）、金銭給付の受給が満足度に影響しているかを調べるために、「満足群」、「どちらともいえない」、「不満群」と「金銭給付」のクロス集計表を作成し、 χ^2 検定を行った。なお、「金銭給付」は生活再建支援金、災害弔慰金、義援金を対象とし、3つの給付のうち、全く給付を受けていない、またはいずれか1つのみ給付を受けたグループを「給付少グループ」、2つ以上給付を受けたグループを「給付多グループ」に分けた（表11）。その結果、有意確率0.23と $p>5\%$ となったため、給付多グループと給付少グループとの間に満足度の差はないとする帰無仮説を採用した。

表9 金銭給付の種類

金銭給付の種類	回答数	%
生活再建支援金	45	21.6
災害弔慰金	22	10.6
義援金	117	56.2
原発事故仮払補償金	1	0.5
自治体が独自に行った給付	17	8.2
生活保護	5	2.4
その他	1	0.5
合計	208	100

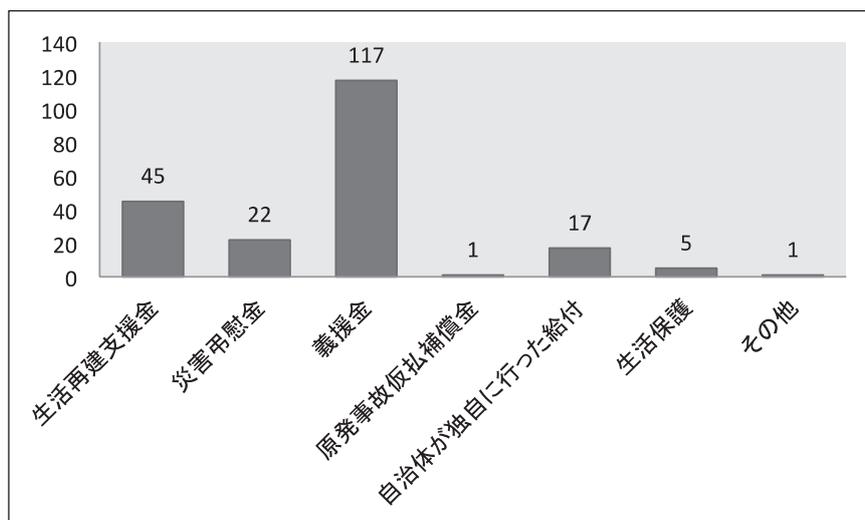


図15 金銭給付の種類

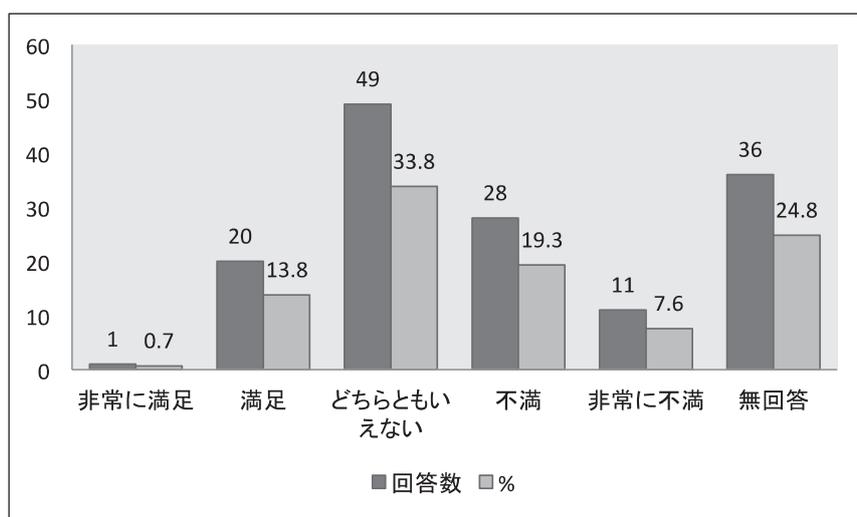


図16 金銭給付の満足度 (n=145)

4 宮城県石巻市の仮設住宅入居者への質問紙調査

表10 「満足群」「不満群」の分類

満足度	回答数
満足群	21
どちらともいえない	49
不満群	39
合計	109

表11 「金銭給付」と「満足度」クロス表

	満足群	どちらともいえない	不満群	合計
給付少グループ	10	25	26	61
給付多グループ	11	24	13	48
合計	21	49	39	109

単位:回答数

$$\chi^2 = 2.892 \quad p > 0.05$$

次に現在の生活についての不安度を調べるため、「生活資金」、「仕事について」、「健康、体調」、「居住地での人間関係」、「住宅の確保」の項目について、それぞれ不安度0から4までの回答を求めた。最も不安が少ない0から最高4までの数字一つを選択する形式で回答を得た。結果は「体調、健康」と「生活資金」については顕著に不安を感じている世帯が多いことがわかった。「人間関係」は2が最も多く、0から2までの回答数66（45.6%）と半数を占めていた。「仕事について」の回答に無回答が多いのは、高齢の年金受給世帯が多く含まれており、今後も仕事に就くことがないからと考えられる（図17）。他にも各項目の回答数値の平均値を比較した（図18）。また、各項目の相関をピアソンの積率相関係数で算出した（表12）。「生活資金」と「仕事について」は相関係数0.664、 $p > 1\%$ であり、やや強い正の相関を示した。よって、この項目は相互に影響していると考えられる。また「生活資金」と「健康、体調」についてもやや高い相関が現れた。（相関係数：0.543 $p > 1\%$ ）。「生活資金」と「居住地での人間関係」は比較的低い相関を示している（相関係数：0.351 $p > 1\%$ ）。

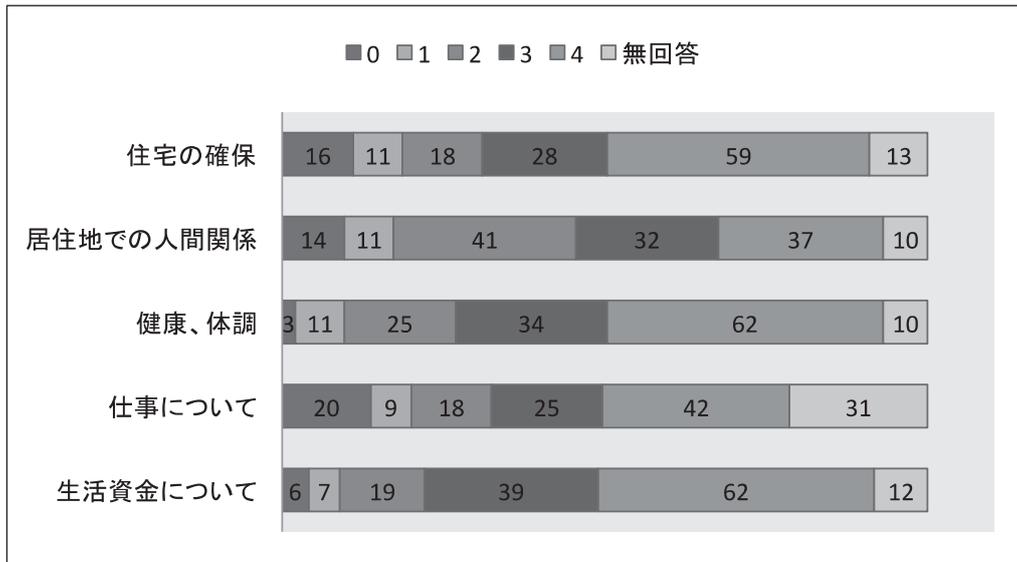


図17 各項目の不安度

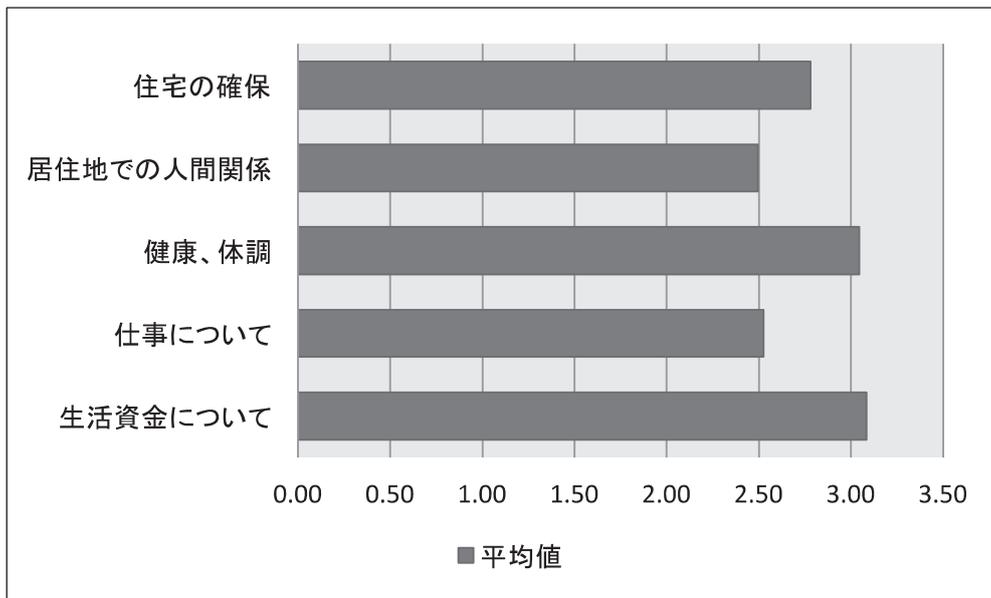


図18 各項目不安度の平均値

4 宮城県石巻市の仮設住宅入居者への質問紙調査

表 12 各項目の相関

		生活資金について	仕事について	健康、体調について	居住地での人間関係	住宅の確保
生活資金について	Pearson の相関係数	1	.664**	.543**	.351**	.441**
	有意確率 (両側)		.000	.000	.000	.000
	度数	133	114	133	133	131
仕事について	Pearson の相関係数	.664**	1	.494**	.371**	.275**
	有意確率 (両側)	.000		.000	.000	.003
	度数	114	114	114	114	114
健康、体調について	Pearson の相関係数	.543**	.494**	1	.496**	.190*
	有意確率 (両側)	.000	.000		.000	.029
	度数	133	114	135	135	132
居住地での人間関係	Pearson の相関係数	.351**	.371**	.496**	1	.236**
	有意確率 (両側)	.000	.000	.000		.006
	度数	133	114	135	135	132
住宅の確保	Pearson の相関係数	.441**	.275**	.190*	.236**	1
	有意確率 (両側)	.000	.003	.029	.006	
	度数	131	114	132	132	132

** : p<1% (両側)

* : p<5% (両側)

今後の生活の見通しについて「かなりよくなる」、「ややよくなる」、「あまり変わらない」、「やや悪くなる」、「かなり悪くなる」の5件法で回答を求めた(図19)。「あまり変わらない」が58世帯(40%)と最多であり、「やや悪くなる」42世帯(29%)、「かなり悪くなる」25世帯(17.2%)であり、この二つを合計すると67世帯(46.2%)となった。またノンパラメトリック検定(χ^2 検定)において、 $p<1\%$ で各項目の発生確率に差はないとする帰無仮説を棄却した。よって、各項目間には差が認められた。

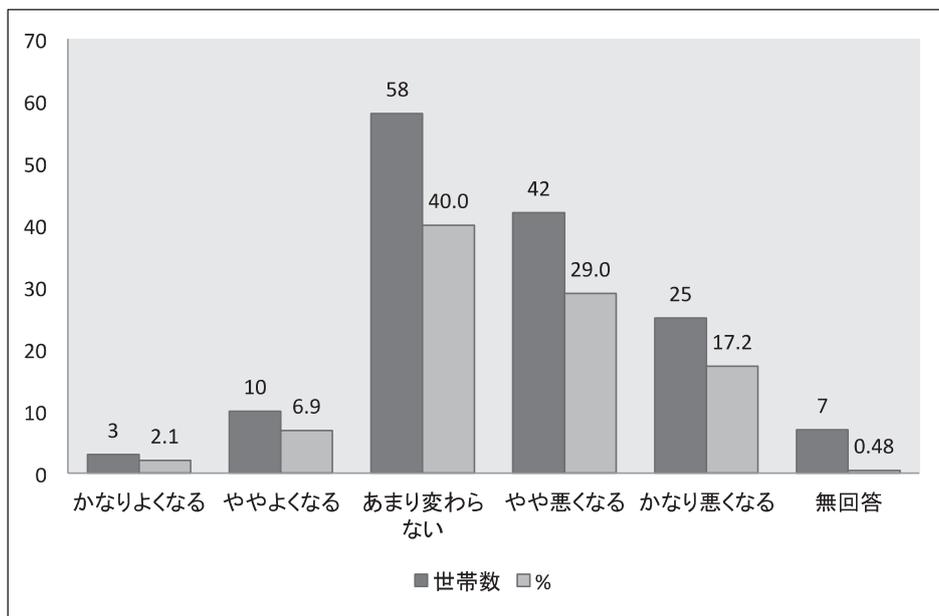


図19 今後の生活の見通し (n=145)

さらに「金銭給付」と「今後の生活の見通し」に関連があるか、クロス表を作成して χ^2 検定を行った。なお、「金銭給付」は表11と同じく「給付少グループ」と「給付多グループ」に分けた。「今後の生活の見通し」についても「かなりよくなる」、「ややよくなる」を「良好」、「やや

悪くなる」と「かなり悪くなる」を「不良」とまとめ、「あまり変わらない」は「変わらない」としてそのまま使用して3類型に分けた。結果は有意確率0.32と、 $p > 5\%$ であったため、「金銭給付」と「今後の見通し」には関連性は認められないと判断した（表13）。

表13 「金銭給付」と「今後の生活の見通し」クロス表

	良好	変わらない	不良	合計
給付少グループ	6	38	41	85
給付多グループ	7	19	24	50
合計	13	57	65	135

単位: 回答数

$\chi^2 = 1.911$ $p > 0.05$

4-5 考察

上記の調査結果から、仮設住宅に住む世帯の抱える不安が改めて表面化した。もともと持ち家率が高いといった東北地方の特徴は、今回の調査対象となった宮城県石巻市でも例外ではなかった。単身高齢世帯が多いのも特徴であるが、震災を機に仮設住宅に移った世帯にも単身高齢世帯が多く見られた。加えて震災以降別居生活を強いられている世帯も3割程度あり、震災により世帯を分断させられたことも確認された。高齢世帯で、かつ構成人数が少ないということは、収入も少ないと予想される。実際、得られた回答から年間収入の状況を分析すると、過半数が年額180万円以下と厳しい経済状況が目にとられた。ただ、生活再建支援金、災害弔慰金、義援金といった、各種金銭給付のいずれかの対象になった世帯は多い。問題なのはそれが生活の再建、ひいては復興につながっているのかという点であるが、給付に満足している世帯は割合的には少ない。また生活再建支援金や災害弔慰金、義援金の受給と満足度に関連性があるとは言い難い。もちろん金銭給付が生活再建につながった例も多くあると推測される。しかし今回の仮設住宅入居者に限っては、給付されたからといって必ずしも満足度が向上しないことが示された。震災後、収入が減少した世帯がおよそ7割であったことを鑑みると、震災による金銭給付は限定的であったということが出来る。

今回の調査では明らかにならなかったが、金銭給付を受けるべき世帯に、漏れなく給付できているのかという疑問も拭えない。なぜなら、全国からの寄付金を財源とした義援金の受給世帯に対して、生活再建支援金や災害弔慰金の受給世帯が少ないからである。また、質問紙の自由記述欄には、給付された額そのものが少なく、生活必需品の購入で大半を使いきり、流失した住宅の再建には程遠いという回答が多く見られた。その他にも給付時期が遅くて困窮した世帯、給付額の認定の根拠が不透明で納得ができない世帯など、様々な内容が確認できた。これは制度を運用するに際し、少なからず混乱があったためだと推測される。生活再建支援金をはじめ、義援金等の給付を受けるには罹災証明書が必要であるが、岡田は自身の調査をもとに「震災直後の混乱やマンパワー不足、不慣れな対応によって、必ずしも罹災証明書が被害の実態を反映しているとは限らなかった」と分析している（岡田 2015: 77）。すなわち本来給付されるべき額が給付されていない漏給世帯が存在する可能性があるということだ。

現在の生活において、生活資金の不安が最も高く、健康、体調、住宅の確保と最低限度の生活

■ 4 宮城県石巻市の仮設住宅入居者への質問紙調査

にとって必須項目の全てにおいて不安度が高く表れた。つまりこれらの項目が十分に満たされていない、生活再建ができていないと捉えることができる。今後の生活がよくなると見通している世帯はわずかであり、回答世帯のほとんどが変わらないか、悪くなると答えている。さらに金銭給付と今後の見通しに関連性は見られなかったことから、給付の有無が見通しに影響しているとは考えられない。先述したように一時的な金銭給付は、仮設住宅入居世帯が生活再建を果たすための十分な給付であるとはいえない。自由記述欄にも「復興公営住宅へ移転しても高齢化が進み不安は消えない」や「働く意思はあるのに年齢的に安定した職に就くのは難しい」、「年金収入だけで、どんどん目減りしてくるので今後の生活が心配」など、先の生活に対する不安の声は多い。以上から仮設住宅の被災者は現状の厳しさと将来の不安を抱えながら生活していると推察することができる。

5 東日本大震災被災地の公的扶助機能

これまで述べてきた公的扶助の概要、被災地での実際の運用を通して公的扶助の機能を論じる。なお、ここでは公的扶助を生活保護と被災者支援制度（生活再建支援法、災害弔慰金法、義援金を含む）として考察し、双方を含めた公的扶助の機能を評価するものである。

5-1 被災地での生活保護

阪神・淡路大震災の教訓は部分的には生きたが、東日本大震災における生活保護行政にも不十分な点があった。義援金等の収入認定の問題は、過去の問題点が過去のものとして解消できていない現状をあらわにした。生活保護制度そのものの不備をここで論じるにはあまりにも知見に乏しいので機会を改めたい。今回明らかになったのは運用面での不備である。各自治体によって保護課長通知の解釈に違いがあり、その結果義援金等を収入に認定して保護を打ち切ったケースを生んだ。そして、そもそも岩手、宮城、福島は震災前から保護率は低いという前提があるため、震災後も保護率は上がるどころか低下傾向にあった。生活保護が最低限度の生活を保障して自立を促進するならば、大規模な災害時には平時にも増して漏給には敏感にならなければならない。なぜなら、被災によるショックは経済的にも多大な損害を生じさせ、救済的な措置が早急に必要だからである。よって損害の大きい地域では、一時的ではあるにせよ保護率が上昇する傾向が見られることで、生活保護が機能したといえるのではないだろうか。そう考えると今回の東日本大震災では、生活保護は保護率の低いまま、あまり使われない制度として平時と同じように機能したと評価せざるを得ない。

5-2 東日本大震災での被災者支援制度

阪神・淡路大震災をきっかけに施行された被災者生活再建支援法は2度の改正を経て、東日本大震災でも適用された。2度目の改正で所得制限が廃止され、一定規模の被害を受けた場合に等しく定められた額が給付されるようになった。しかし、罹災証明書によって判定される被災規模が給付額に反映されるため、正確な被災状況を判定できない場合、不十分な給付になる危険性もある。また、災害弔慰金は生計維持者の死亡とそれ以外の被災者の死亡では給付される額が異なる。なおかつ夫婦共働き世帯が半ば当たり前の現代において、例えば夫を失った妻が年収103万円以上である場合、夫は主な生計維持者と認められず、給付は半減する制度設計に疑問が残る。義援金についても義援金配分委員会が決定する配分基準の根拠が不透明で公平性に欠くと指摘する受給者が存在している。

なにより、今回の調査でなんらかの金銭給付を受給している世帯の割合は高かったにもかかわらず、満足度に反映されず、生活の不安度は依然高く、そして今後の見通しも暗いことがわかった。よって仮設住宅の被災者が生活再建に向かうことができているとは感じられない。被災者支援制度は、公的扶助の性質を持ち合わせてはいる。一方で経済的にも厳しい状況である仮設住宅

5 東日本大震災被災地の公的扶助機能

入居世帯といった特定層に対しては、不十分な側面があると結論付けられる。

5-3 公的扶助の試論的考察による提言

2000年から2009年にかけて世界中で発生したマグニチュード6以上の地震のおよそ20%は日本で起きている（内閣府 2010）。また、1984年から2013年に世界中で起きた災害の被害額合計2兆4,710億米ドルのうち、17%にあたる4,220億米ドルを日本が占めている（内閣府 2015）。このことからわかるように、わが国は災害のリスクが極めて高い環境にある。今後も予想される大規模災害に備えて被害を最小限に抑える防災のためのハード、ソフトの整備は欠かせない。また、被災後の生活をいかに立て直すかという生活再建の視点も同じくらい重要である。東日本大震災では世帯単位の生活再建は重要課題であるにもかかわらず、経済的な基盤が脆弱な世帯は再建から取り残され、仮設住宅の生活から抜け出せないでいる。

本稿は被災地での公的扶助について論じてきた。救貧が公的扶助の性質であり、被災地に当てはめると防災というよりは被災後の生活再建が目的である。そして、この被災地での公的扶助の運用が整備されるならば、被災による損害から、いち早く生活再建に向かうことができる、いわば災害に強い社会の構築につながると考えられる。そこで公的扶助のあり方について試論的な考察から提言を述べたい。生活再建支援法や災害弔慰金法、義援金は公的扶助に当てはまる性質があると検証してきた。現在、わが国では生活保護が公的扶助と同義語として扱われているが、別建ての被災者支援諸制度を公的扶助の一環として一つの制度に集約することも検討に値すると考える。例えば生活保護の扶助類型に災害扶助、または被災扶助等を設けて被災地で運用する。生活保護のなかに組み込まれるため、収入認定の問題は生じない。生活再建支援金や災害弔慰金など既存制度の基準を踏襲しつつも、それでも最低限度の生活が保障されない場合は生活扶助を上乗せして柔軟な対応を図る。そうすることで一時的な給付でその場をしのぐのではなく、長期的に自立を目指した生活設計がしやすくなる。財源の問題、生活保護に対するスティグマ、低い保護率など種々の問題があると指摘できるため、あくまで試論的な考察による提言であり、不十分な論考であることは否めない。しかし、先述したように世界でも類を見ない災害大国の日本において、公的扶助の一環としての制度に災害時の救済が盛り込まれることには意義があると考えられる。

5-4 本稿の課題

生活保護法に関しては直近の改正を含め、今後も運用の動向を把握していく必要がある。一般的に生活保護に対するイメージと、それに伴うスティグマが制度にどう影響しているのか、また、保護率だけではなく捕捉率の算出も重要である。本来生活保護を受けるべき生活水準の世帯が、実際はどの程度受給しているのかを図る捕捉率は、運用実態を客観的に把握する上で欠かせないからである。被災地に関していえば保護率が低い東北地方の捕捉率も同じように低いことが予想されるが、捕捉率を算出したデータは見当たらず、今後の研究課題になるであろう。このように多角的に公的扶助を検証することなしには、望ましい公的扶助を描けない。生活困窮者自立支援法が施行され、生活保護行政にいかに関与を与えるのか見ていくことも新たな課題の一つで

ある。

今回行った仮設住宅入居世帯への質問紙調査は回収率が2割未満と低い結果に留まった。この回答から得た結果をもって仮設住宅入居者の傾向を知ることは困難であり、かつ不十分である。加えて仮設住宅入居者へ対象を限定していることから、アンケートの調査の回答に少なからずの偏りがあるとも考えられる。震災以降数多くの団体、教育、研究機関、行政等から調査依頼があると聞く。調査への協力が生活再建、復興に寄与する実感が持てず、いわば「調査疲れ」から調査依頼を倦厭している被災者が多くても不思議ではない。そのような中で今回の調査に協力した被災者には、厳しい生活の実態を広く知らしめたいとする強い思いがあると推測できる。またそれだけ切実な現実を生きていると考えることもできる。

冒頭でも述べたが震災後5年が経過した現在、被災地の情報に触れる機会は減り、あたかも復興は順調に進んでいるかのような錯覚に陥る。しかし被災地の老朽化した仮設住宅の団地群をみると、復興に至っていないのは一目瞭然であり、だからこそ継続的な調査が必要である。

謝 辞

初めて宮城県石巻市に足を踏み入れた時、そこに瓦礫はなかったが、津波で流された土地は荒涼としており「がんばろう石巻」の看板が目についた。その案内をしてくれたタクシーの運転手の言葉が忘れられない。「これ以上何を頑張ればいいのか。」

今回の調査は同じ日本で起こった災害という現実だけでなく、自らの身にも直接襲いかかる可能性を実感させる体験になった。同時に、中途半端な動機による調査はかえって害になることを痛感した。被災地では行政の対応に批判が集中しがちである。自然災害の場合、その怒りや悲しみを直接ぶつける対象がなく、公僕である公務員に矢が向きやすいからである。しかし直接聞き取り調査をしていく中で、行政もいわば被災者であり支援が必要な方たちばかりであることもわかった。そういった立場にあるにもかかわらず、みずから行政の不十分な対応を反省している姿勢には頭が下がる思いであった。

また、減少傾向ではあるものの震災発生当時から被災地で支援を行っているボランティア団体やNPO団体の活動も目を見張るものがあった。決して利益を生み出す仕事ではないにもかかわらず、ニーズがある、ただその一点で地道な活動を続けているのだ。石巻市で移動手段を失った被災者を目的地まで低料金で送迎するNPO団体がある。数日間送迎活動に同行させてもらったが、利用者はタクシー料金が払えないような経済的な困窮者が多く、そのNPO団体なしには生活が成り立たないのが実情だ。震災後5年経った今も利用者は増え続けている。ただし利用料は低廉で運営資金にはならないため、自治体の補助事業の補助金、助成金、個人や団体からの寄付金に頼らざるを得ない。よって来年度はどうなるかわからないが、なんとか継続している状況だ。

阪神・淡路大震災と東日本大震災の公的扶助の運用を比較するために神戸の支援団体や、支援活動を行っている弁護士を訪ねた。被保護者のほとんどが耐震性の低い住宅で、建物に潰されて圧死したため、死体は泥だらけであったことなど生活保護の保護率という数値だけでは見えない被害の話を知ることができた。東日本大震災の被災者からは家賃負担の発生する災害公営住宅への複雑な思いを聞いた。復興から取り残される要因としての貧困、高齢、障害など被災地が抱える問題は山積している。そしてこれらの問題は被災地だけに限らず、この国全体の問題であるこ

■ 5 東日本大震災被災地の公的扶助機能

とを最後に付け加えたい。

本報告書は全労済協会の全面的な支援を頂き、公募研究シリーズの一つとしてまとめた研究報告書である。このような機会がなければ被災地の実態を知ることもできなかったであろう。また、今後も被災地に関心に向け調査を継続していく意志を強くした次第である。今回の調査にご協力頂いた関係機関、団体、仮設住宅入居者の方々に深く感謝したい。

問1 あなた自身のことについておうかがいします。

(1) 性別

- ①男 ②女

(2) 年齢

- ①10代 ②20代 ③30代 ④40代 ⑤50代 ⑥60代 ⑦70代
⑧その他 ()

(3) 現在お住まいの住所（差し支えなければお答えください。）

団地名 ()

問2 仮設住宅入居までの経緯についておうかがいします。

(1) 震災当時にお住まいだった場所をお答えください。（差し支えない範囲で構いません。）

()

(2) 震災当時のお住まいは、次のどれにあたりますか。

- ①持ち家 ②公的な賃貸住宅（県営・市営など）
③民間の賃貸住宅（一戸建て） ④民間の賃貸住宅（集合住宅・アパート）
⑤その他 ()

■ 参考資料

(3) 仮設住宅入居の理由は何ですか。一つ選んでください。

- ①地震 ②津波 ③原発事故による避難区域
④放射能不安により自主的に
⑤その他 ()

(4) 仮設住宅に入居したのはいつですか。

() 年 () 月

問3 ご家族についておうかがいします。

(1) 現在一緒に生活されている方は全員で何人ですか。

あなたを含めた人数をご記入ください。

() 人

(2) (1)で2人以上と回答した方におうかがいします。現在一緒に生活されているご家族の番号すべてに○をつけてください。

- ①配偶者(夫・妻) ②父 ③母 ④子ども ⑤きょうだい
⑥その他 ()

(3) 震災発生当時に同居していて、現在別居となっている方がおられますか。

- ①いる ②いない

(4) (3)で①いると回答した方におうかがいします。別居しているご家族の番号すべてに○をつけてください。

- ①配偶者(夫・妻) ②父 ③母 ④子ども ⑤きょうだい
⑥その他 ()

(9) すべての方におうかがいします。今後の生活に関する以下のことについて、最も不安がある状態を4とすると、あなたはどれにあてはまりますか。番号に○をつけてください。

- ・ 生活資金について

不安はない 不安

0 1 2 3 4

- ・ 仕事について

不安はない 不安

0 1 2 3 4

- ・ 健康、体調について

不安はない 不安

0 1 2 3 4

- ・ 居住地での人間関係について

不安はない 不安

0 1 2 3 4

- ・ 住宅の確保について

不安はない 不安

0 1 2 3 4

■ 参考資料

(10) そのほかに不安なことがあれば具体的にお書きください。

問5 今後の生活についておうかがいします。

(1) 今後、別の居住地へ移る予定はありますか。

- ①ある ②ない ③わからない

(2) (1)で①あると回答した方におうかがいします。どこへ移る予定ですか。

あてはまるものを一つ選んでください。

- ①復興公営住宅 ②持ち家(購入予定) ③公的な賃貸住宅(県営・市営など)
④民間の賃貸住宅(一戸建て) ⑤民間の賃貸住宅(集合住宅・アパート)
⑥その他()

(3) 今後、生活が苦しくなった場合、生活保護を利用しますか。また、差し支えなければその理由をお書きください。

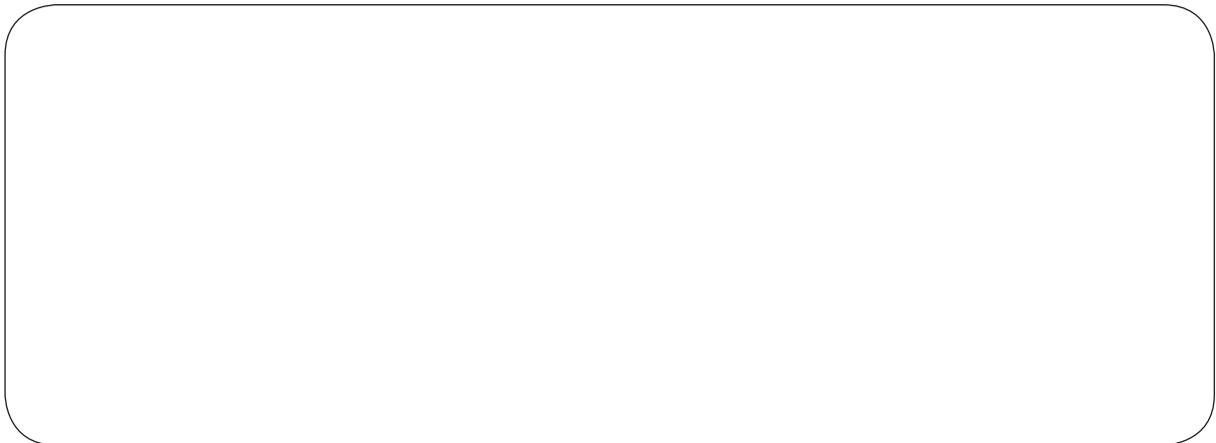
- ①利用する(利用中も含む) ②利用しない ③わからない

理由

(4) 今後の生活についてどのような見込みをお持ちですか。1年後の自分を想像してあてはまるものを一つ選んでください。

- ①かなりよくなる ②ややよくなる ③あまり変わらない
④やや悪くなる ⑤かなり悪くなる

問6 このアンケートについてご意見・ご感想があれば自由にお書きください。



質問はこれで終わりです。ご協力ありがとうございました。

1. 朝日新聞社編（1996）『阪神・淡路大震災誌 1995年兵庫県南部地震』朝日新聞社, 475
2. いのうえせつこ（2008）『地震は貧困に襲いかかる「阪神・淡路大震災」死者6437人の叫び』花伝社, 111-113
3. 井上能行（2015）「震災・原発報道における新聞報道の在り方」『情報の科学と技術』65(1), 21-26
4. 岩田正美（2012a）「わが国における公的扶助の位置－社会保障・福祉制度の『孤児』として－」一般社団法人日本社会福祉学会『対論社会福祉学』中央法規出版, 34
5. 岩田正美（2012b）「わが国における公的扶助の位置－社会保障・福祉制度の『孤児』として－」一般社団法人日本社会福祉学会『対論社会福祉学』中央法規出版, 49
6. 岩田正美（2012c）「基調報告：震災と貧困への基本視野－貧困は『あぶり出された』のか？－」布川日佐史・福原宏幸・松本伊智朗ほか編『貧困研究vol.8』明石書店, 6-7
7. 岩手日報（2011）「参院特別委論戦のポイント」2011.6.18 朝刊
8. 大竹美登利・坂田隆（2014）『東日本大震災 ボランティアによる支援と仮設住宅－家政学が見守る石巻の2年半－』建帛社
9. 岡田広行（2015）『被災弱者』岩波新書, 77
10. 岡部卓（2014）『新・社会福祉士養成講座16 低所得者に対する支援と生活保護制度』中央法規, 4
11. 河北新報（2011a）「生活保護150世帯打ち切り」2011.6.17 朝刊
12. 河北新報（2011b）「『義援金は生活費と別』『政治家給料削減が先』」2011.6.17 朝刊
13. 河北新報（2011c）「義援金収入認定せず 福島県生活保護世帯を救済」2011.6.22 朝刊
14. 岸勇（2001a）『公的扶助の戦後史』明石書店, 11
15. 岸勇（2001b）『公的扶助の戦後史』明石書店, 16
16. 岸勇（2001c）『公的扶助の戦後史』明石書店, 12
17. 岸勇（2001d）『公的扶助の戦後史』明石書店, 42
18. 木下武徳（2014）「アメリカにおける公的扶助の政策課題～ TANFの利用実態と就労インセンティブ政策の問題～」『総合社会福祉研究』43, 62-72
19. 警察庁（2015）『平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置』
20. 神戸市（2011）『阪神・淡路大震災の概要及び復興』
21. 神戸新聞（1995）「職失い底つく蓄え」1995.8.24 朝刊
22. 国土交通省（2015）『東日本大震災へのこの1年の対応と今後の取り組み』
23. 今野晴貴編（2014）『断絶の都市センダイ ブラック国家・日本の縮図』朝日新聞出版
24. 消防庁（2013）『東日本大震災記録集』東日本大震災記録集編集会議, 29
25. 下村幸仁（2012）「福島県における震災・原発事故と貧困」布川日佐史・福原宏幸・松本伊智朗ほか編『貧困研究vol.8』明石書店, 24-30
26. 白沢久一（1978a）「王命委員会多数派報告の公的扶助観」小倉襄二・小松源助・高島進『社会福祉の基礎知識』有斐閣ブックス, 206
27. 白沢久一（1978b）「わが国生活保護行政の処遇内容への占領軍の批判」小倉襄二・小松源助・高島進『社会福祉の基礎知識』有斐閣ブックス, 216

28. 杉村宏 (2007a) 「公的扶助と生活保護法」 仲村優一・一番ヶ瀬康子・右田紀久恵・ほか編『エンサイクロペディア』中央法規出版, 887
29. 杉村宏 (2007b) 「公的扶助と生活保護法」 仲村優一・一番ヶ瀬康子・右田紀久恵・ほか編『エンサイクロペディア』中央法規出版, 884
30. 内閣府 (2010) 『平成22年度版 防災白書』
31. 内閣府 (2012) 『被災者支援に関する各種制度の概要 (東日本大震災編)』
32. 内閣府 (2015) 『平成27年度版 防災白書』
33. 内閣府 (2015) 「日本赤十字社等義援金配布状況」 (http://www.bousai.go.jp/2011daishinsai/pdf/gienkin_270731.pdf)
34. 日本経済新聞 (2015) 「避難者なお22万9000人 東日本大震災4年」 (http://www.nikkei.com/article/DGXLASDG10H80_Q5A310C1MM8000/)
35. 日本弁護士連合会 (2011) 『東日本大震災の被災5県における義援金・仮払補償金と生活保護制度の運用に関する照会』
36. 右田紀久恵 (1978) 「社会保障の国際比較」 小倉襄二・小松源助・高島進『社会福祉の基礎知識』有斐閣ブックス, 129
37. 宮城孝 (2015) 『東日本大震災と地域福祉 次代への継承を探る』中央法規, 5
38. 山崎栄一 (2013a) 『自然災害と被災者支援』日本評論社, 28-32
39. 山崎栄一 (2013b) 『自然災害と被災者支援』日本評論社, 35-38
40. 山崎栄一・阿部泰隆 (2000) 「生活保護の憲法政策序説－阪神・淡路大震災における生活保護の運用実態調査を踏まえて－」『神戸法学雑誌』50 (1), 97
41. 山本真生子・齊藤純子・岡村美保子 (2013) 「諸外国の公的扶助制度－イギリス、ドイツ、フランス－」『調査と情報』789, 6
42. (財)21世紀ひょうご創造協会 (1995) 『阪神・淡路大震災復興誌』1, 277

〈執筆略歴〉

日田 剛（ひた つよし）

九州保健福祉大学社会福祉学部 助教（臨床福祉学）

専門は、権利擁護、公的扶助／権利擁護と成年後見制度、キャリア教育

九州保健福祉大学大学院社会福祉学研究科修士課程修了。認知症高齢者グループホーム職員、介護老人保健施設相談員、介護福祉士養成校専任教員を経て、2013年4月から現職。

〈主な発表、論文〉

- 「震災被災地の移動支援からみえる生活再建阻害要因に関する考察 -特定非営利活動法人移動支援Reraのアンケート結果から-」（日本社会福祉学会九州部会第56回研究大会発表、2015年6月）
- 「成年後見制度についての意識調査から見た後見人養成の課題 ~宮崎県社会福祉士会会員への質問紙調査の質的データ分析~」（「社会福祉士」第22号、2015-03（2015年）所収）
- 「社会福祉士に求められる権利擁護の視点」（宮崎県社会福祉士会権利擁護研修会発表、2012年3月）

等多数。

公的扶助の機能評価
～東日本大震災被災地での調査研究～

2016年4月

発行 ■ 一般財団法人全国勤労者福祉・共済振興協会
〒151-0053 東京都渋谷区代々木2-11-17
ラウンドクロス新宿5階
TEL: 03 - 5333 - 5126
FAX: 03 - 5351 - 0421

印刷 ■ 太平印刷株式会社

全労済協会「公募研究シリーズ」既刊報告誌

(所属・役職は発行当時です。)

- ④⑥ 『協同社会運動の主体形成を促す史的視野の研究：新たな協同社会運動史教育を目指して』 2016年4月
早稲田大学社会科学部総合学院教授 篠田 徹
- 本研究では、人類の歴史の根底には「絆の広がる社会づくり」の活動があり、現在の日本社会におけるその担い手として、労働組合、協同組合およびNPO等の「協同社会運動」に期待される役割は大きいとしている。これら「協同社会運動」に改めて注目して、過去の教訓を取りまとめたのが本報告書である。
- ④⑤ 『東日本大震災における緊急雇用創出事業の意義と効果の検証』 2016年3月
関西大学社会安全学部教授 永松 伸吾
- 東日本大震災の発災後、政府は緊急雇用創出基金事業として、被災者を災害対応や復旧・復興のための事業に雇用するプログラムを用意した。本研究では労務データとインタビュー調査により、どのような人々が緊急雇用に従事したのかを明らかにして、同事業の評価を試みた。そして、今後の巨大災害に向けた雇用対策のあり方について考察した。
- ④④ 『異世代ホームシェア事業を基軸とした地域パートナーシップ構築に向けた実践的研究』 2016年2月
福井大学大学院工学研究科准教授 菊地 吉信
- 本研究は、高齢化が進む日本社会における高齢少人数世帯の孤立問題について、高齢世帯が持つ空き部屋を有効活用する「異世代ホームシェア事業」に着目し、海外の事例を中心に調査し日本の特に地方都市での展開について検討した。また、日本で実際に異世代ホームシェア事業をパイロット事業として行い、システム構築に向けた課題を明らかにした。
- ④③ 『東日本大震災以降の子育てネットワークの形成過程 ～子育ての「現在」を問い直す～』 2015年12月
熊本大学教育学部講師 増田 仁
- 本研究は、災害時の子育てに焦点を当て、東日本大震災以降の子育てネットワークの在り方を実証的に検討し、分析した。具体的には、関東から避難した人、しなかった人、福島県の仮設住宅で生活を営む人にインタビューを行い、災害時にそれぞれの立場で形成される、子どもを契機とした新たな子育てネットワークについて考察している。
- ④② 『若者のキャリア形成における社会関係の役割 ～女子大生の将来展望と重要な他者～』 2015年8月
立命館大学教育開発推進機構講師 土岐 智賀子
- 本研究は、女子大学生を対象にインタビューを行い、彼女たちの大学生という職業キャリア探索期における社会関係の特徴と将来展望、キャリア形成に関する重要な他者との出会いの場について調査した。そして、若者に対する適切な自立支援と社会的な絆のあり方、ソーシャル・キャピタルの醸成機関としての教育機関の可能性を考察している。
- ④① 『職場の絆と企業人の意識転換による生活習慣改善とうつ病発症予防の試み』 2015年7月
東京大学大学院教育学研究科教授(健康教育学分野) 佐々木 司(研究代表者)
- 本研究は、社会全体で問題となっているうつ病について、企業の「常識・文化」を転換することで、勤労者相互の理解と協力による生活習慣改善を進め、うつ病予防を促進することを目的としている。具体的には、日常生活での適切な運動、睡眠、休憩・休息などの習慣が抑うつ症状と有意に関連することを明らかにした上で、企業・勤労者への健康教育による生活習慣改善とうつ病予防効果を検証した。

- ④⑩ 『ソーシャルビジネスによる震災復興モデルの創造 ～志の連鎖に基づく協同社会の提案～』 2015年6月
宮城大学事業構想学部教授（副学部長） 風見 正三
- 本研究は、東日本大震災で顕在化した東北地方における社会課題（生活環境の整備、地域産業・雇用の創出）を解決するための「震災復興モデルの実証研究」である。
行政主導の震災復興事業だけでは地域の持続的な発展は難しく、これまでの研究に裏付けられた、地域主体の「ソーシャルビジネス」・「コミュニティービジネス」の視点から、真の豊かさを実現するための地域経済循環モデルの具現化を提示するとともに提言している。
- ③⑨ 『絆の広がる社会づくり：地域連携型高齢者ケアを目指した多職種連携のための協議会活動を促進する要素と求められる施策』 2015年4月
特定非営利活動法人日本医療政策機構研究員 窪田 和巳（研究代表者）
- 東日本大震災の被災地の保健医療システム復興に向け、「石巻医療圏健康・生活復興協議会」が構築した「多職種連携モデル」に注目し、関係者へのインタビュー調査から実態を把握し活動を促進する要素を明らかにした。その上で、多職種連携によって地域住民の生活を支えるための3つの施策を提言している。
- ③⑧ 『大震災後に長期集団避難生活を送る成人の社会的絆の再構築と精神的健康に関する研究』 2015年3月
東京医療保健大学教授 廣島 麻揚（研究代表者）
- 東日本大震災により避難生活を余儀なくされている人々の精神的な健康状態について、保健学の観点からアンケートを用いた実態把握を行っている。その上で、避難生活者の精神健康度の向上に向けて、心身ともに健康的な生活が送れるよう住民向けのプログラム解決が必要であると提言している。
- ③⑦ 『雇用形態の多様化時代における企業外部労働力の包摂に関する研究』 2014年10月
静岡大学人文社会科学部法学科准教授 本庄 淳志
- 労働者の雇用形態が多様化し、労働者派遣に代表される雇用のアウトソーシングが進む中で、同一職場内での別企業の労働者をいかに法的にも包摂し、労働条件の適正化を図っていくのか、労働者派遣制度の沿革や派遣法の改訂の課題、そして個別法、集団法の裁判令を踏まえて分析する。
- ③⑥ 『「おしゃべりパーティ」によるコミュニティの再建』 2014年9月
就実大学経営学部講師 加賀美 太記（研究代表者）
- 日本型生協の特徴であった「班」活動が、社会環境の変化から後退していく中で、班に変わる新しいコミュニティの可能性として注目されているのが、「おしゃべりパーティ」である。本研究はパーティ実施生協の訪問調査や組合員へのアンケート調査などに基づき、パーティの課題と展望を明らかにする。
- ③⑤ 『再生可能エネルギーと地域社会における絆づくりに関する比較研究』 2014年3月
法政大学 人間環境学部教授 西城戸 誠
- 東日本大震災以降、エネルギー確保の重要性や需給の逼迫などに急速に関心が寄せられている。本研究では、「市民出資型再生可能エネルギー事業」が地域に対してどのような波及効果を及ぼしているのか、地域主導型の内発性を重視した「コミュニティー・パワー」の事業展開に着目した。多様な国内事例を取り上げ、事業をとりまく課題や方策を提言する。
- ③④ 『2011年東日本大震災下の中小企業再生と雇用問題
～広い社会的支援と阪神淡路大震災との比較の視点から～』 2014年1月
研究代表者：岩手大学人文社会科学部教授 田口 典男
- 東日本大震災の被災地の復興には、壊滅的な被害を受けた地元中小企業の再生と雇用問題が最優先の課題である。本研究では、復旧過程で浮かび上がった産業構造上の問題、今後の復興を担う地域の若者の就労の課題、企業再建のための幅広い支援活動等を調査した。また、阪神淡路大震災の復興取り組みとの比較により、本震災の特徴と課題を提言する。

全劳济协会